

**CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN AL NUEVO SISTEMA GENERAL DE
REGALÍAS**

ESTUDIO DE CASO: GOBERNACIÓN DEL META 2012-2015

MARÍA ALEJANDRA GUTIÉRREZ FONSECA

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE GOBIERNO, FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.**

Capacidad de adaptación al nuevo Sistema General de Regalías

Estudio de caso: Gobernación del Meta 2012-2015

Trabajo de Grado

Presentado como requisito para optar al título de

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

En la Facultad de Gobierno, Finanzas y Relaciones internacionales

Universidad Externado de Colombia

Presentada por:

María Alejandra Gutiérrez Fonseca

Dirigida por:

Alejandro Balanzó Guzmán

Semestre II, 2017

RESUMEN

En el año 2012 entró en vigencia el nuevo Sistema General de Regalías-SGR generando cambios significativos en las entidades territoriales. Para la Gobernación del Meta esta modificación implicó, además de una drástica reducción presupuestal, un desafío en términos de capacidades para adaptarse al contexto emergente que se desarrolló tras el eminente cambio del modelo. Con base en esta premisa, la investigación se plantea como objetivo principal analizar la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR a través de dimensiones conceptuales que se describirán en función de sus grados de concreción, es decir, de su posibilidad real para materializarse. La lectura de los hallazgos estará orientada por el enfoque sistémico, sujeto a un marco conceptual basado en la adaptación como capacidad.

Palabras clave: *Adaptación, Capacidad, Regalías, Meta.*

ABSTRACT

In 2012, the new General System of Royalties came into effect, generating important changes in the territorial entities. In the Gobernación del Meta, this modification implied, in addition to a drastic budget reduction, a challenge in terms of capacities to adapt to the emerging context that developed after the eminent change of the model. Based on this premise, the main objective of the research was to analyze the adaptation capacity of the Gobernación del Meta to the new General System of Royalties through conceptual dimensions that will be described according to their degrees of concretion, that is, their real possibility for materialize. The reading of the findings will be guided by the systemic approach, subject to a conceptual framework based on adaptation as capacity

Keywords: *Adaptation, Capacity, Royalties, Meta.*

Esta investigación es un acto de reconocimiento a mi papá, de él herede mi vocación por la ciencia política, así que siempre estaré eternamente agradecida. Este, y todos mis esfuerzos son dedicados al hombre que consagró su vida al servicio de lo público, vida que hoy lucha por recuperar. Esta tesis es dedicada a mi papá.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO TEÓRICO	5
1.1. Capacidad: definiciones y límites	6
1.1.1. Capacidad institucional	6
1.1.2. Capacidad individual	7
1.1.3. Capacidad organizacional	8
1.2. ¿Qué es la capacidad de adaptación?	9
1.3. Capacidad de adaptación desde un enfoque sistémico	10
1.4. Mediciones prácticas	14
2. MARCO METODOLÓGICO	20
3. MARCO DE REFERENCIA	24
3.1 Algunas hipótesis de la relación entre regalías y capacidades	24
4. REGÍMENES DE REGALÍAS	28
4.1. Aproximación conceptual: descentralización, presupuesto y regalías en Colombia	29
4.2. Funcionamiento del antiguo modelo de regalías	30
4.2.1. Asignación, destinación y distribución	30
4.2.2. Institucionalidad: entidades, funciones y relaciones	31
4.3. La transición: aproximación a una reforma	32
4.4. El nuevo Sistema General de Regalías: diseño institucional	34
4.4.1. Asignación, destinación y distribución	35
4.4.2. Institucionalidad: entidades, funciones y relaciones	37
5. PROCESO DE ADAPTACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DEL META AL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	41
5.1. El cambio y sus principales desafíos	41
5.1.1. 2012: Un año de retos	41
5.1.2. 2013: Los primeros cambios	47
5.1.3. 2014: Nuevos hallazgos	49
5.1.4. 2015: El año de los OCAD'S	52
5.2. Consideraciones del cuatrienio	54
6. LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DEL META AL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: ANÁLISIS DEL CASO	57
6.1. Introducción	57
6.2. La capacidad de adaptación en la Gobernación del Meta	57
6.2.1. Anticipación	58

6.2.2. Sensibilidad al cambio	60
6.2.3. Crisis	62
6.2.4. Estabilidad	65
6.2.5. Adaptación	70
6.2.6. Renovación/innovación	74
6.2.7. Aprendizaje	79
6.2.8. Rendición de cuentas	82
6.3. Conclusión	85
7. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	86

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Dimensiones conceptuales.

Tabla 2. Dimensiones conceptuales aplicadas.

Tabla 3. Histórico de regalías giradas 2004-2015.

Tabla 4. Resumen presupuestal OCAD departamental del Meta vigencia 2012.

Tabla 5. Entidades ejecutoras proyectos OCAD Meta.

Tabla 6. Relación de proyectos (consolidado OCAD departamental del Meta).

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Distribución del Sistema General de Regalías.

Gráfica 2: Proyectos aprobados por sector 2012.

Gráfica 3: Proyectos aprobados por sector 2013.

Gráfica 4: Proyectos aprobados por sector 2014.

Gráfica 5: Proyectos aprobados por sector 2015.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Principales fuentes de financiación del plan de desarrollo 2012-2015.

LISTA DE SIGLAS

ANH- Agencia Nacional de Hidrocarburos

CDM- Contraloría Departamental del Meta

CGR- Contraloría General de la República

CNR- Comisión Nacional de Regalías

DNP- Departamento Nacional de Planeación

FAE- Fondo de Ahorro y Estabilización

FCTI- Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación

FCR- Fondo de Compensación Regional

FDR- Fondo de Desarrollo Regional

FNR- Fondo Nacional de Regalías

MGA- Metodología General Ajustada

MHCP- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MME- Ministerio de Minas y Energía

OCAD- Órgano Colegiado de Administración y Decisión

PND- Plan Nacional de Desarrollo

PDA- Polo Democrático Alternativo

PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SGP- Sistema General de Participaciones

SGR- Sistema General de Regalías

SMSCE- Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

INTRODUCCIÓN

En el marco de la descentralización se implementó el régimen de regalías establecido por la Constitución Política de 1991. En ese régimen se estableció una contraprestación económica por la explotación de un recurso natural no renovable, considerando que la entidad territorial en cuya jurisdicción se adelantara la labor de exploración y explotación tendría derecho a participar de los ingresos provenientes de esa actividad. En consecuencia, de la totalidad de regalías, el ochenta por ciento (80%) era percibido por los departamentos y municipios productores, los recursos restantes eran distribuidos entre las demás entidades territoriales a través del Fondo Nacional de Regalías-FNR.

Con base en ese diseño constitucional se dio lugar a una distribución de recursos inequitativa, en tanto el ochenta (80%) de las regalías estaba concentrado en entidades productoras que representaban el diecisiete (17%) de la población en el país (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP] & Ministerio de Minas y Energía [MME], 2010, p. 14). En el caso particular del departamento del Meta, se alcanzaron unos niveles de producción de petróleo notablemente significativos entre el 2004 y el 2011¹, lo cual condujo a que la entidad con el dos (2%) de la población concentrará el doce (12%) de las regalías nacionales (MHCP & MME, 2010, p.14). La excesiva concentración de estos recursos y la ausencia de estándares de transparencia en el manejo de los mismos, fueron razones suficientes para que el Gobierno nacional desmontará el régimen de regalías vigente en la Constitución y diera paso a la creación de un nuevo sistema.

En el año 2012 entró en vigencia el nuevo Sistema General de Regalías –SGR- con el fin de promover el ahorro, la equidad, la competitividad y el buen gobierno. Este nuevo marco legal generó cambios significativos para las entidades territoriales en razón a que propuso una nueva distribución, asignación y destinación de los ingresos producidos por la explotación de hidrocarburos, el principal cambio de la reforma fue la disminución progresiva de recursos que experimentaron las entidades productoras, al convertirse en receptoras del veinte (20%) de las regalías.

Ahora bien, de acuerdo a lo planteado, los recursos de regalías han sido considerados un

¹ Ver tabla 3. Histórico de regalías giradas 2004-2015.

rubro fundamental para el desarrollo territorial del departamento del Meta, en virtud que le han permitido financiar los distintos programas contenidos en su plan de desarrollo. Para la Gobernación del Meta esta modificación implicó, además de una drástica reducción presupuestal, un desafío en términos de capacidades para adaptarse al contexto emergente que se desarrolló tras el eminente cambio del sistema.

Para que el lector se ubique dentro del escenario presupuestal descrito, es propicio enunciar que el departamento del Meta recibió por concepto de regalías un total de \$ 3'502.511'218.675 durante el periodo comprendido entre el 2008 y el 2011. Una vez fueron aplicados los porcentajes señalados en la nueva normatividad, la entidad territorial paso a recibir para el cuatrienio 2012-2015 un total de \$ 1'955.047'121.435, es decir, que en términos generales el presupuesto de regalías presento una disminución del cuarenta y cinco (45%)².

En virtud de lo anterior, es fundamental para esta investigación profundizar en el conocimiento sobre las capacidades que se desarrollaron durante el proceso político, de planeación presupuestal y de gestión administrativa por el que atravesó la Gobernación del Meta, para avanzar en la transición entre el antiguo régimen de regalías y el nuevo sistema impuesto por la Ley 1530 de 2012.

En el centro del análisis, entonces, se encuentra la preocupación por la capacidad de adaptación de esta entidad para apropiar el nuevo régimen y articularlo con sus prioridades de inversión para el desarrollo local. En tal sentido, el objetivo general de este documento consiste en analizar la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR durante el periodo 2012-2015.

Este trabajo se enmarca en el contexto descrito y pretende contestar la siguiente pregunta de investigación ¿Cuál fue la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR?

² Ver tabla 3. Histórico de regalías giradas 2004-2015.

Al respecto se maneja la siguiente hipótesis, en donde se entiende que:

La capacidad de adaptación de la entidad al nuevo SGR estuvo condicionada a partir de distintas dimensiones: anticipación, sensibilidad (en algunos casos resistencia), estabilidad, aprendizaje e innovación. En cada una de estas etapas la entidad logró una adaptación en menor o mayor grado.

Para demostrar o desvirtuar esta hipótesis, es necesario explicar los alcances de los modelos de administración de regalías en el departamento del Meta, describir el proceso de adaptación de la Gobernación al nuevo SGR, y posteriormente analizar dicha capacidad. Para cumplir con este propósito, en el capítulo cuatro se revisarán los regímenes de regalías, desde el modelo anterior hasta la creación del nuevo sistema utilizando criterios unificados que permitan su comprensión; el capítulo cinco estará dedicado a describir el proceso que se consolidó tras la puesta en marcha del SGR; y finalmente, en el capítulo seis se analizará el estudio de caso con base en las variables aportadas a lo largo del marco teórico.

El lector debe tener en cuenta que la investigación estará orientada por un lente teórico que se encargará de acentuar la necesidad de estudiar el concepto de adaptación en el contexto de capacidad, así como de hacerlo a través de la lógica de sistemas. Cabe señalar que fue necesario combinar estas visiones, una vez que la capacidad de adaptación ha sido desarrollada de manera dispersa en la literatura, de ahí la importancia de recoger sus principales elementos y analizarlos a la luz de un enfoque holístico, como lo es, el enfoque sistémico. El contenido de estas perspectivas servirá como insumo en el diseño de una matriz, que integrará distintas variables para analizar el objeto propuesto en este documento.

En este punto, es conveniente aclarar que la categorización de las variables para analizar la capacidad de adaptación no debe ser considerada un corpus de indicadores para evaluar dicha habilidad, pues la pretensión de este documento es describir y analizar la adaptación en función de los grados de concreción que se presenten en cada dimensión, de esa manera se reconocen los límites de la misma. Lo anterior, se desarrollará con especial énfasis en el marco teórico.

Desde el punto de vista metodológico, el análisis se alimenta de informes generados por el Departamento Nacional de Planeación-DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP, la Contraloría General de la República-CGR y los órganos de control territoriales, además, de las

entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios del Gobierno nacional y departamental. El estudio de caso es de carácter instrumental dado que el interés es comprender un problema más amplio a través del conocimiento de un caso concreto, eso quiere decir, que al examinarlo, este servirá como fuente de entendimiento para avanzar en la comprensión de la capacidad de adaptación.

Para lograr mayor claridad se retoman análisis y datos de vigencias anteriores, pero no hay que perder de vista que el documento se focaliza en el periodo 2012-2015 atendiendo a criterios de orden e información, en vista que los datos recolectados durante la investigación se concentraron en un periodo gubernamental que fue análogo a la implementación del sistema. De ahí la importancia de analizar el cambio, desde el inicio del SGR hasta la finalización del gobierno de Alan Jara Urzola.

La realización de este trabajo se justifica en la medida que se pudo constatar que existe una producción académica sobre los efectos que produjo la puesta en marcha del SGR. Empero de estos avances, aún persisten vacíos emergentes dado que no se tiene conocimiento de estudios concluyentes respecto al análisis de capacidades en los gobiernos subnacionales para responder a las demandas del nuevo sistema, y en particular, ningún estudio destaca la importancia de la adaptación como mecanismo virtuoso para enfrentar los cambios institucionales. Por tal motivo, es esencial para esta investigación, no solo abordar el problema desde los resultados del sistema, sino analizar el grado de adaptación del gobierno local frente a las contingencias que se presentan con frecuencia en un entorno institucional, y en este caso en específico, frente a las nuevas demandas del SGR.

Finalmente, es menester mencionar que de este análisis podrían desprenderse eventuales recomendaciones de política pública tendientes a garantizar ciertas capacidades que le permitan a los gobiernos territoriales adaptarse a la normatividad que se les exige en distintos ámbitos.

1. MARCO TEÓRICO

El problema central de este trabajo es analizar la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR. Para cumplir con este propósito es necesario plantear una lógica teórica que sirva como lente para interpretar la investigación. Para empezar, se explicará el concepto de capacidad y su aplicación en las distintas dimensiones. Como complemento de lo anterior, se desarrollará el concepto de capacidad de adaptación, reconociendo su importancia desde el nivel organizacional.

A su turno, y aunque existen diversos enfoques teóricos para entender los cambios al interior de las organizaciones, este trabajo tomará como referencia el enfoque sistémico, señalando sus principales postulados y su relación con la adaptabilidad. Finalmente, y siguiendo la lógica planteada, se analizarán las aproximaciones existentes a la medición de la capacidad de adaptación, considerando diversos marcos metodológicos.

Resulta conveniente aclarar la definición de algunos conceptos que tienden a utilizarse de manera indiscriminada para referirse a la palabra capacidad. En consecuencia, se pondrán en consideración aquellos términos que a pesar de que reflejen algún tipo de asociación, no representan el mismo significado. Dicho lo anterior, es importante señalar que capacidad y desempeño no son sinónimos y la falta de distinción puede generar conclusiones engañosas. Según Morgan (2005, citado por Isaza et al. 2015) la capacidad está estrechamente relacionada con el potencial para realizar algo, mientras que el desempeño hace referencia directamente a la ejecución o la implementación, de ahí la necesidad de establecer indicadores de capacidad distintos a los indicadores de desempeño.

Hay un ejemplo interesante que plantea Yemile Mizrahi (2004) para abordar la diferencia entre *capacidad* y *desempeño* señalando que la actuación de las distintas instituciones se ve afectada por numerosos factores que no tienen relación con la capacidad, en ese sentido, plantea que una crisis económica puede generar un impacto inminente en el crecimiento de las cifras de pobreza, premisa que no pone en discusión la capacidad de los funcionarios para diseñar e implementar políticas de reducción en ese ámbito, dicho en otras palabras, la capacidad no depende de un resultado final sino de una combinación de herramientas para llevar a cabo una tarea en

particular, definición opuesta al desempeño, en la medida en que este se refiere a la obtención de resultados esperados.

Vale la pena distinguir el concepto de capacidad de otro, íntimamente relacionado: el de habilidad. La habilidad consiste en desarrollar alguna actividad de manera competente (Morales, Benítez & Agustín, 2013), señalando, en otros términos, que su diferenciación radica en la destreza que tiene una institución o un agente para realizar determinada actividad.

1.1. Capacidad: definiciones y límites

Hechas estas salvedades aclaratorias, bien se puede desarrollar el concepto de capacidad. La Organización de las Naciones Unidas (2008) señala que la capacidad es la habilidad de una institución para identificar y resolver problemas todo el tiempo. La ECDPM puntualiza la definición argumentando que la capacidad es una combinación de atributos e interacciones que le permiten a un sistema existir, adaptarse y desarrollarse (Citado en Watson, 2006). Hildebrand and Grindle la definen como la habilidad para desarrollar funciones de manera eficaz, eficiente y sostenible (1994, citado en Alaerts & Kaspersma, 2009), versión que es compartida por Alaerts quien la define como una competencia de la sociedad para identificar, entender y abordar los problemas con base en la experiencia y el conocimiento acumulado. (2009, citado en Leidel, Nieman & Hagemann, 2011)

1.1.1. Capacidad institucional

Como se puede observar, esta noción es ampliamente definida y se estudia desde tres dimensiones: institucional, individual y organizacional. Sobre la primera, se dirá que su significado guarda una estrecha relación con la eficiencia y eficacia emanada por el Estado. De ahí que en la década de los 80 se hiciera referencia al fortalecimiento institucional como un mecanismo orientado a mejorar las habilidades del Estado para cumplir con sus funciones (*Ospina, 2002*). En ese mismo sentido, un segundo grupo de autores le confiere mayor importancia a los resultados desde la óptica administrativa. En esa línea, Sikkink (1993) define este tipo de capacidad como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos” (citado en Rosas, 2008, pp. 124-125), y Oslak (2004) la entiende como la disponibilidad y aplicación efectiva de todos los recursos del aparato administrativo del Estado con el objetivo de gestionar la producción de valor público (Citado en Rosas, 2008).

Del mismo modo Chávez y Rayas (2006) consideran que la capacidad institucional se refiere a:

El desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento. (p. 2)

Cabe anotar que en la primera década del siglo XXI, se suscitó una aproximación del concepto de capacidad institucional con el de *gobernanza*. De acuerdo con Elena Martínez (2001), esta nueva noción ha sido entendida como un “marco de reglas, instituciones y practicas establecidas que sientan los límites y los incentivos establecidos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Citado en Mayorga & Córdova, 2007, p.7). En el mismo análisis, Repetto (2004) afirma que la capacidad institucional se encuentra enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que surgen de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y los sectores socioeconómicos.

En último término, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD analiza la capacidad institucional mediante los siguientes componentes: arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento, estabilidad, desempeño institucional, adaptabilidad y rendición de cuentas (PNUD 2010).

Finalmente, Rosas y Gil indican que la capacidad institucional se construye a partir de dos grandes componentes: la capacidad administrativa (habilidades técnico - burocráticas) y la capacidad política (interacción política en el marco de instituciones formales e informales) (2013).

1.1.2. Capacidad individual

El segundo tipo de análisis estudia las capacidades individuales, para el PNUD (2010) este nivel comprende las competencias, experiencias y conocimientos de cada persona para desempeñarse en un rol específico. Postura que comparte Tobelem, quien asegura que esta noción plantea una combinación de habilidades individuales con habilidades de relación en las organizaciones, dicho en otras palabras, el autor sugiere que el recurso humano al interior de una

entidad debe contar con un nivel de formación, destreza e información suficiente para ejecutar un conjunto de tareas (1992).

1.1.3. Capacidad organizacional

Por último, el análisis se concentra en la capacidad organizacional. Uno de los autores principales en este campo es Peter Morgan, quien afirma que la capacidad es una combinación emergente de atributos que permite a un sistema humano crear valor, a partir de la integración de cinco competencias: acción, auto-organización, interacción, adaptación/renovación y coherencia (2006). Para el autor es esencial la interacción del sistema con el entorno en el entendido que se necesitan las cinco características para subsistir en contextos emergentes y de esta manera, lograr una contribución positiva a la vida pública. En ese mismo sentido, Zinke (2006) afirma que “la capacidad es [...] la combinación emergente de atributos que permite a un sistema humano crear valor de desarrollo” (citado en Alaerts & Kaspersma, 2009) a partir de un conjunto coherente de competencias.

El enfoque propuesto por el PNUD (2010) hace referencia al conjunto de procesos internos que determinan la efectividad de una organización. Esta estructura reconoce la importancia de un entorno favorable para facilitar la interacción de los elementos. Así, de acuerdo con Ospina, se asume la capacidad desde una visión más compleja que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, en un escenario que se encuentra en constante interacción (2002)

En la misma línea, Hintze (2007) plantea que la capacidad debe ser entendida como el potencial de las organizaciones para lograr sus objetivos principales. Y Hank Savitch (1998) la define como la habilidad de las organizaciones para asumir responsabilidades y operar de manera eficiente (Citado en Rosas & Gil, 2013).

Lo dicho hasta aquí, indica que el estudio de capacidades debe ser abordado desde un solo nivel de análisis, en este caso en particular, la dimensión más acertada para analizar el objeto de investigación es desde las organizaciones considerando que en esta categoría se incluyen los roles, procedimientos, alianzas, recursos, es decir, una combinación de elementos que están en

permanente interacción con el entorno, obligándolo a desarrollar capacidades de manera continua para adaptarse.

De tal conclusión se infiere que en las organizaciones hay un desarrollo constante y emergente de capacidades con propósitos y fines disímiles, sin embargo, existe un elemento en común y es el grado de adaptación de las instituciones que hacen parte de estos procesos. Bien se podría pensar que las demás capacidades pueden ser eludidas o simplemente, no desarrollarse dentro de la organización, pero sin lugar a duda, la adaptación es una capacidad, casi que inherente a los sistemas. Lo anterior, no quiere decir que sea una capacidad congénita de los mismos, al igual que las demás, requiere de un esfuerzo mancomunado por parte de los distintos actores para potencializar sus beneficios y superar con éxito las contingencias al interior de la organización.

1.2. ¿Qué es la capacidad de adaptación?

Ahora bien, la presente investigación busca analizar la capacidad de adaptación de una entidad a un nuevo sistema de administración de regalías, entonces con miras a desarrollar tal objetivo, se describirá a continuación la noción de adaptabilidad comprendiéndola como una capacidad que emerge al interior de las organizaciones.

La adaptabilidad es una de las características primordiales del enfoque sistémico. Esta noción es concebida como la capacidad de una organización o sistema para dominar el cambio y la adopción de nuevas ideas (Morgan, 2006). Esta habilidad siempre está presente en el ambiente comprendiendo que los sistemas persisten a lo largo del tiempo a través de procesos emergentes de adaptación. Esta premisa guarda relación con la noción acogida por el PNUD (2010), en tanto explica que la adaptabilidad es la capacidad para actuar en condiciones futuras con el propósito de satisfacer eventuales necesidades, agregando a esta definición, que los sistemas abiertos sobreviven y se desarrollan gracias a su adaptación permanente al entorno.

Desde una perspectiva sociológica y estructural, Talcott Parsons plantea:

La existencia de cuatro «categorías funcionales» o imperativos necesarios y característicos de todo sistema, aplicables tanto en el nivel micro como en el macrosocial. Estas categorías corresponden a lo que el autor denominó como «esquema AGIL»: adaptación (A=Adaptation), capacidad para

alcanzar metas (G= Goal), integración (I=Integration) y mantenimiento de patrones (L=Latence). (Ritzer, 1993, citado en González, 2003, p. 54)

La primera categoría señalada por Parsons –adaptación- es la que se encarga de abordar las situaciones endógenas, en otras palabras, lo que el autor intenta señalar en su teoría de la acción social es la disposición de un sistema -noción proveniente de la biología- para adaptarse a su entorno y adaptar el entorno a sus necesidades.

Por su parte, Chiavenato (2000) destaca la adaptabilidad como uno de los atributos más importantes al interior de una organización dado que demuestra su capacidad de percepción y cambio para adaptarse a la variación de los estímulos externos (Citado en Mendoza, Novelo, Mendoza, & Flores, 2009). Sobre este asunto, Zimmermman (2000) reconoce que la adaptabilidad es un elemento esencial en la construcción de un modelo organizacional en la medida que esta capacidad le permite evolucionar dinámicamente frente al cambio en el entorno, e incluso, establece una clasificación categórica para definir los tipos de adaptación: activa y reactiva. En suma, la capacidad de adaptación se puede definir como la habilidad de un sistema para anticipar, adaptar y responder de forma continua, eficaz e innovadora a las nuevas necesidades, normas y entornos que pudiesen surgir.

Aunque los conceptos anteriores serán claves para entender el caso de la Gobernación del Meta, el aporte teórico del trabajo lo proporciona el entendimiento del enfoque sistémico. En los próximos párrafos, se explicará cómo se conjuga esta propuesta teórica con la capacidad de adaptación.

1.3. Capacidad de adaptación desde un enfoque sistémico

Así, es claro que dados los propósitos de esta investigación, surge la necesidad de justificar el interés de leer la capacidad de adaptación a la luz de un enfoque sistémico. Para lograr este objetivo, es menester explicar los principales postulados de esta perspectiva teórica, con el fin de entender que los procesos que se lleven a cabo en una organización, no se pueden evaluar de forma individual o aislada, sino a través de una mirada integradora que reconozca el entorno como el escenario en donde tienen lugar una serie de interacciones, facilitando así, la comprensión de los fenómenos políticos y sociales.

En este asunto, se empezará por considerar la propuesta de Ludwig Von Bertalanffy, quien concibió este enfoque “como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad y, al mismo tiempo, como una orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo transdisciplinarias” (Arnold y Osorio, 1998, párr. 1), es decir, que desde sus inicios este pensamiento se caracterizó por su mirada holística. Con el surgimiento de la teoría general de sistemas se incluyeron nuevos elementos como conexiones, relaciones de interdependencia, límites específicos etc., los cuales empezaron hacer parte de un sistema abierto –opuesto a la concepción de la teoría clásica- es decir, en interacción con el ambiente. En palabras de Martínez (2005), este cambio promovió:

Un enfoque organizacional abierto, con énfasis en el ambiente y sus exigencias sobre la dinámica organizacional; que reconoce una constante interacción con el medio, un continuo proceso de intercambio, comunicación y retroalimentación; asume las ideas de auto-control y auto-organización, el reconocimiento del entorno y del ser humano como sujeto de acción; hace suyo el enfoque de contingencia, el posicionamiento del funcionalismo, y finalmente nos lleva a la desaparición del ser humano... quien termina fusionándose con el sistema y siendo un subsistema más de éste. (p.72)

Bajo esta consideración, bien se pueden desarrollar unas características asociadas al enfoque sistémico y a través de las cuales se intentará guiar la investigación. En primer lugar, se debe definir de la manera más acertada el concepto de sistema, Bertalanffy lo intentó desarrollar ampliamente tomando como abordaje el comportamiento de los seres vivos, las organizaciones y las relaciones que los vinculan entre sí, en un intento por constituir un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. Esta premisa, es expuesta por Petrella (2007) al asegurar que una organización la integran distintos componentes, que influyen, que se relacionan y que conforman la conducta y los resultados de todo el conjunto.

En ese sentido, Heather Baser y Peter Morgan (2008) afirman que un sistema es una entidad que funciona a partir de las interrelaciones de sus partes, es decir, que su pensamiento se concentra en los procesos, dejando de lado las estructuras mecánicas, y poniendo especial atención en las relaciones que de allí pudiesen surgir. Esta concepción vislumbra un nuevo elemento de análisis, que fue mencionado de manera somera en párrafos anteriores, y es la introducción del sistema abierto, el cual, en palabras de luhmann se caracteriza por su relación con el entorno:

Los sistemas no sólo se orientan ocasionalmente o por adaptación hacia su entorno, sino de manera estructural, y no podrían existir sin el entorno. Se constituyen y se mantienen a través de la producción y el mantenimiento de una diferencia con respecto al entorno, y utilizan sus límites para regular esta diferencia. (Luhmann, 1990, p.50 citado en Petrella, 2007, p. 11)

Una de las particularidades de los sistemas abiertos es que están en constante cambio debido a las relaciones que se producen, tanto a nivel interno como externo, de ahí su imperativo de mantenerse en permanente evolución y transformación. Esta observación señala que existen dos niveles al interior de este enfoque: el interno, en donde se desarrolla el sistema, y el externo representado por el ambiente.

Con el pasar de los años, esta propuesta teórica se abre camino, al punto de lograr construir una noción aplicable a distintos fenómenos e incrementando su capacidad de análisis. Sin embargo, este supuesto integrador que acompaña al pensamiento sistémico refleja en sí mismo, su nivel de complejidad, en tanto pretende integrar numerosos significados con distintas aplicaciones, por tal motivo es recomendable que exista claridad en la definición de límites al trabajar bajo este enfoque, teniendo en cuenta que del mismo resultan niveles de referencia implícitos.

El estado de complejidad de un sistema está determinado por la cantidad de componentes, su esencia, sus patrones de comportamiento, el medio en que se desarrollan y por supuesto la interacción de sus partes. Entender la organización como un sistema complejo implica reconocer la incertidumbre como elemento constante en las estructuras emergentes, por lo tanto, la planeación queda restringida a unos aspectos en particular y de menor riesgo (Martínez, 2005). La explicación precedente, no le resta valor a la acción de programar un conjunto de acciones con anterioridad, por el contrario, esta aseveración permite una mejor comprensión al tener presente que la dinámica del cambio ocurre todo el tiempo en los sistemas abiertos, de ahí la importancia de la previsión como una herramienta que responda a los desafíos planteados. Más adelante se profundizará en los sistemas complejos que se enfrentan a cambios discontinuos a lo largo del tiempo (Baser & Morgan, 2008).

De tal circunstancia, se concluye que la teoría sistémica se aleja de la estructura lineal y mecánica para inscribirse como una teoría que permite abordar los problemas del cambio y la transformación al resaltar dentro de sus postulados la noción de contingencia (Arnold, 1988). Tal y como lo resalta Petrella cuando se refiere a las bondades del enfoque: “Los valores que determina

implícitamente esta concepción de la realidad quedan asociados con la aceptación de que el contexto altera los comportamientos de los sistemas y las organizaciones deben estar preparadas para enfrentar esas contingencias” (2007, p.22), idea en la que insisten algunos autores, como Marco Leidel (2011), al afirmar que el carácter imprevisible de los sistemas puede proporcionar herramientas analíticas para abordar la complejidad.

Sumado a lo anterior, Morgan propone un enfoque para operacionalizar el desarrollo de capacidades con el fin de alcanzar un propósito colectivo y deseado en determinada organización. Esta estructura cuenta con cinco tipos de capacidades, entre ellas, la adaptación y auto renovación, arguyendo que los actores están en la capacidad de: prever los cambios, adaptar y modificar sus estrategias, responder a las nuevas demandas, implementar procesos de aprendizaje continuo y desarrollar la resiliencia³. Estas capacidades fueron pensadas en función de los sistemas adaptativos complejos, perspectiva dentro de la cual se considera que los sistemas funcionan sobre la base de innumerables interacciones entre un gran número de elementos, con la particularidad de adaptarse constantemente ante nuevas circunstancias para mantenerse, es decir, que de la adaptación depende su subsistencia. (Land, Hauck & Baser, 2009)

De modo esquemático, y para terminar esta parte, bien se podría agrupar la literatura sistémica, desde las capacidades organizacionales, en cinco características: los sistemas se desarrollan al interior de límites específicos, conviven en contextos emergentes debido a la necesidad de adaptarse permanentemente a su entorno, incorporan la imprevisibilidad como parte del desarrollo de capacidades, se alejan de la lógica causa/efecto rechazando patrones lineales y son autónomos (Isaza, Herrera, Lozano, Méndez & Balanzó, 2015).

Correspondiendo a los elementos descritos, esta tesis es una apuesta por demostrar si las capacidades de la Gobernación del Meta fueron suficientes para responder frente a la crisis ocasionada por el cambio del sistema y al logro de los objetivos planteados por la reforma, o si por el contrario, la entidad tiene una capacidad de adaptación limitada que le impidió aprovechar los beneficios del nuevo modelo. De ahí, la importancia de generar este análisis como contribución

³ Se evitará el uso indiscriminado de los conceptos adaptación y resiliencia a lo largo del texto, aclarando que la resiliencia es “la capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido” (RAE). Por el contrario, la adaptación no solo representa la recuperación, sino que también hace referencia al aprovechamiento de la contingencia para crear espacios de innovación.

para incentivar ciertas condiciones en la Gobernación. El reto no solo es conceptual, sino práctico, por ello en los siguientes párrafos se explicará de qué forma se pretende desarrollar la investigación.

1.4. Mediciones prácticas

Como bien se aclaró, hablar conceptualmente de la adaptación desde el enfoque teórico anterior, aunque aporta a la discusión sobre cómo ocurrieron los procesos en el estudio de caso seleccionado, no permite analizar los hallazgos de forma precisa. En consecuencia, resulta necesario desagregar el concepto de adaptación para conocer las mediciones prácticas aplicadas. Es oportuno aclarar que si bien desde la academia se ha intentado medir este tipo de capacidad, son pocos los autores que desarrollan el término en realidades empíricas concretas y por lo tanto su desarrollo conceptual se ha construido a partir de una literatura dispersa y variada en sus propósitos y enfoques. Esto no representa un obstáculo para la investigación en la medida que existe una literatura significativa que se ha encargado de desarrollar el concepto, y a partir de la cual se han creado distintos indicadores que permiten medir sus resultados

En ese orden de ideas han sido diseñadas distintas metodologías con la intención de proporcionar herramientas a los tomadores de decisiones para determinar el grado de adaptación de políticas y fenómenos institucionales en entornos altamente complejos, dinámicos e inciertos. La primera fue creada como una guía pragmática para los formuladores de políticas que desean obtener resultados exitosos en condiciones variables y complejas. Para cumplir con este objetivo se diseñaron siete herramientas: análisis integrado y prospectivo; monitoreo de los indicadores claves de desempeño para activar los ajustes de políticas incorporados; revisión formal y aprendizaje continuo; auto organización y la inclusión de redes sociales; descentralización en la toma de decisiones; y el ofrecimiento de distintas alternativas para un mismo problema. Su consecución garantiza el éxito de una política pública en entornos imprevisibles (Swanson, Barg, Tyler, Venema, Tomar, Bhadwal, Nair, Roy & Drexhage, 2010).

La segunda herramienta es conocida como Escala de Adaptación al Cambio y fue diseñada para determinar las diferencias en la adaptación que tuvieron militantes y no militantes de una organización política en la ciudad de Mérida, Yucatán. Esta metodología consta de 10 dimensiones: consideración de factores externos e internos en la necesidad de cambio, estrategia

de detección de la necesidad de cambio, proceso de diagnóstico de cambio, actitud para determinar los cambios, estrategia de implementación del cambio, disponibilidad con el cambio implementado, aceptación del cambio implementado, comunicación en el seguimiento y control de los programas de cambio, retroalimentación en el seguimiento y control de los programas de cambio; y evaluación del desempeño de los programas de cambio; y se calcula a partir de datos estadísticos. (Mendoza et al., 2009)

Otro instrumento es el sistema de indicadores de adaptabilidad propuesto por Frías y Veliz (2013), que se descompone en cuatro parámetros: conceptual, humano, adecuación al entorno y conocimiento. De cada una de estas dimensiones, resulta una serie de indicadores que determinan la adecuada adaptabilidad de la organización frente a los cambios imprevistos permitiendo diseñar acciones para la creación de capacidades. En esta metodología se emplean distintas técnicas de recolección de datos: entrevistas, encuestas, revisión documental y análisis estadístico. Seguidamente, y atendiendo a lo analizado con la información, se selecciona una muestra de funcionarios en distintos niveles al interior de la organización y se establece una escala de Likert⁴ por cada indicador, es decir, que por cada pregunta se establecen cinco magnitudes cualitativas (muy poca, poca, más o menos, alta y muy alta) asociadas cada una a un valor cuantitativo, todo lo anterior, deriva en unos resultados que responden a qué tan alta o qué tan baja es la capacidad de adaptación en una entidad.

Si bien los instrumentos de medición persiguen fines distintos, estos permiten identificar un conjunto de dimensiones que atienden a estimar la capacidad de adaptación de una organización. Del mismo modo, existen otros casos, en donde la adaptabilidad está ubicada como un elemento implícito dentro de un marco más amplio pero que sin lugar a duda sirve para enfocar la medición de esta capacidad.

Bernazza, Comotto y Longo presentaron una guía de medición de capacidades estatales con el propósito de analizar hasta qué punto un estado es capaz de cumplir con sus obligaciones en aras de lograr el bien común. Para ello, proponen diez indicadores, el segundo hace referencia

⁴ Es una escala psicométrica comúnmente utilizada en cuestionarios y es la escala de uso más amplio en encuestas para la investigación, principalmente en ciencias sociales. Al responder a una pregunta de un cuestionario elaborado con la técnica de Likert, se especifica el nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración (elemento, ítem o reactivo o pregunta).

al liderazgo efectivo, que para el caso particular de los autores se define como la capacidad del gobernante para adaptarse a los cambios imprevistos. El indicador lo componen cuatro dimensiones: motivación, compromiso, conformación de equipos y clima institucional. Finalmente, el documento señala que entre los instrumentos de relevamiento se postulan entrevistas, encuestas y observaciones en algunos casos participantes, entre otros (2015).

Para este mismo fin, el PNUD (2010) recreó un esquema lineal de impacto, efecto y producto orientado a resultados, en donde se reconoce la adaptabilidad como generador de dos componentes: inversión en innovación y mejora continua. A partir de este reconocimiento se crean los indicadores para medir el grado de adaptabilidad de una organización en respuesta al constante cambio del entorno. Esta medición es de corte cualitativa, razón por la cual se utilizan indicadores expresados en porcentajes, niveles, número de procesos, coberturas etc.

Es posible evidenciar rasgos de medición en algunos estudios de caso que tratan el desarrollo de capacidades, ejemplo de ello, el caso de la agencia pública de contrataciones en Sierra Leona, tras el fin de la guerra civil el gobierno buscó afianzar la confianza en las instituciones a través de una serie de medidas que se adaptaran a la transformación del sistema, en ese sentido, “se lanzaron actividades de formación tanto para los profesionales de contrataciones como para la sociedad civil y, en el nivel macro, se crearon alianzas con instituciones educativas para diseñar un plan de estudios relacionado con la contratación pública” (PNUD, 2010, P. 18). Es decir, que el nivel de inversión que los gobiernos destinan a los procesos de aprendizaje luego de un cambio imprevisto refleja la voluntad de las instituciones para anticipar y prever necesidades futuras con base en la experiencia.

La conjugación de los elementos conceptuales descritos arriba permite plasmar distintos niveles para analizar la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR. Esto implica compilar los elementos más importantes y descomponerlos para su respectivo análisis, en este caso, cada etapa constituirá una variable de la cual resultan una serie de dimensiones. Así, se asumen siete dimensiones con base en las metodologías expuestas: anticipación, sensibilidad al cambio, crisis, estabilidad, adaptación, renovación/innovación, aprendizaje y rendición de cuentas.

La anticipación es la capacidad que tiene una organización para visualizar contextos y situaciones futuras con el fin de crear habilidades para definir y proyectar el futuro en función de

los objetivos deseados (ILPES, 2009), esta dimensión requiere esfuerzos mancomunados para preparar y planificar de manera proactiva la adaptación al cambio de manera adelantada. Por su parte, la sensibilidad al cambio es entendida como una reacción de las organizaciones para enfrentar la imprevisibilidad, en esta dimensión se intenta comprender si la entidad tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios, o por el contrario, es generadora de resistencia (Christie, Arana, Callanta, Ayele, Belissa, Verdujin, Oosterhuis, Hil & Rijneveld, 2012).

Por estabilidad se entiende el grado en que “una institución puede reducir la volatilidad del desempeño mediante la institucionalización de buenas prácticas y normas, así como, identificando y mitigando los riesgos internos y externos mediante una buena gestión de riesgos” (PNUD, 2010, p. 11).

La noción de adaptación fue descrita con suficiencia en páginas anteriores, en dicho sentido, vale la pena advertir que en este caso es una etapa constitutiva del proceso de adaptabilidad por el que atraviesa una organización, y en este caso se refiere a la capacidad de apropiación con la que una entidad va dominando y asumiendo el cambio, al mismo tiempo, que responde frente a las antiguas y nuevas demandas. Morgan (2006) sugiere que durante este cambio los actores tienen una comprensión limitada que se va desarrollando a medida que avanza el proceso.

La quinta dimensión, está relacionada con la disposición y disciplina de una organización para apropiar nuevos procesos, con la creación de espacios para la creatividad, con el establecimiento de incentivos y con la generación de oportunidades (Engel, Keijzer & Land, 2007). Lo anterior, en el marco de una eficiencia institucional que les permita a las entidades adaptarse a las realidades cambiantes sin dejar de lado su espíritu fundacional. En otras palabras, las organizaciones tienen la responsabilidad de diseñar e implementar un conjunto de procesos continuos y endógenos para adaptarse a las circunstancias institucionales optimizando los recursos para obtener el máximo beneficio con el mínimo costo económico y social (PNUD, 2010).

De otro lado, es posible identificar dos tipos de capacidades: las duras y las blandas, en este último grupo se destaca un elemento en particular y es la necesidad de desarrollar un sistema de aprendizaje continuo para examinar, redefinir y mejorar las prácticas de la organización cada vez que las circunstancias cambian (Engel et al., 2007).

Finalmente, la rendición de cuentas es un aspecto clave que contribuye a crear instituciones más fuertes, conferir legitimidad para la toma de decisiones, aumentar la transparencia de los procesos, reducir la influencia de los intereses creados y acercar a la ciudadanía. Esta etapa permite a las organizaciones hacer seguimiento, autorregularse y ajustar su comportamiento en función de sus resultados. (PNUD, 2010)

Con base en este compilado, se pretende desarrollar el objeto de investigación con miras a integrar todos los elementos posibles dentro del análisis. Para lograr este objetivo se diseñó una matriz que recoge los postulados conceptuales y prácticos de cada dimensión organizándolos de manera categórica con el fin de identificar lo que realmente se quiere observar en la investigación:

Tabla 1: Dimensiones conceptuales

UNIDAD DE ANÁLISIS	COMPONENTES	FUENTE
Anticipación	Formulación de una estrategia de adaptación	PNUD
Sensibilidad al Cambio	Grado de aceptación o resistencia al cambio del sistema (equilibrio entre estabilidad y cambio)	Baser y Morgan, 2008
Estabilidad	Capacitaciones sobre el nuevo proceso	PNUD
	Costo de los funcionarios externos encargados de impartir las capacitaciones	PNUD
	Grado de interferencia política	PNUD
	Existencia de mecanismos de coordinación horizontal al interior de la organización	PNUD
	Existencia de mecanismos de coordinación vertical al interior de la organización	PNUD
	Claridad en los roles dentro de la organización	PNUD
	Número de cambios en la estructura organizacional para atender las nuevas demandas	PNUD
	Número de capacitaciones sobre el nuevo proceso	PNUD
	Número de funcionarios que han recibido instrucción sobre el nuevo proceso	PNUD

Adaptación	Funcionarios que comprenden plenamente el nuevo proceso	FEDESARROLLO /DNP
	Adaptación de nuevos procesos	Morgan, 2006
	Cambios tecnológicos tales como adquisición de tecnología, hardware, software, o equipos especializados para mejorar el cumplimiento de las nuevas funciones	FEDESARROLLO
Renovación/ innovación	Procesos de autoevaluación	Engel, Land Y Keijze, 2007
	Avances en la formulación de una nueva visión (medidos por etapa en el proceso de creación de visión)	PNUD
	Número de empleados/partes implicadas que han recibido instrucción sobre la visión	PNUD
	Nivel de inversión en ciencia, tecnología e innovación	PNUD
	Eficiencia institucional	PNUD
Aprendizaje	Disciplina de los funcionarios para aprender y absorber nuevas ideas	Engel, Land Y Keijze, 2007
	Lanzamiento de una estrategia educativa para mejorar la capacidad de los funcionarios	Engel, Land Y Keijze, 2007
Rendición de cuentas	Existencia de un canal de comunicación con la ciudadanía	PNUD
	Existencia de un sistema estándar de monitoreo	PNUD
	Calificaciones de los entes de control	DNP

A partir de las premisas desarrolladas en las páginas anteriores, puede perfilarse el nivel de análisis y el ambiente teórico en el que estará inscrita esta investigación.

1. MARCO METODOLÓGICO

La metodología que se va a seguir para resolver la pregunta de investigación se diseñó en consideración de los planteamientos esbozados en el marco teórico. En ese sentido, el trabajo tendrá un alcance descriptivo y analítico que estará guiado por un estudio de caso instrumental, lo anterior con la pretensión de estudiar el proceso de adaptación a partir de una realidad singular que tenga en cuenta el contexto y la influencia de distintas variables.

Dentro de este marco se utilizarán datos de naturaleza cualitativa, con el objetivo de indagar sobre ciertos procesos que son importantes para el trabajo, y que solo se pueden conocer a través de la descripción y valoración de los fenómenos. Para cumplir este propósito se acudirá a una revisión documental y a una serie de entrevistas semi estructuradas que se realizarán a tres funcionarios, especialmente importantes, a lo largo del proceso. La primera estará dirigida al ex gobernador del Meta, Alan Jara Urzola, y se llevará a cabo con un fin meramente exploratorio, es decir, para conocer de manera general la puesta en marcha del nuevo SGR. La siguiente entrevista se hará a la actual secretaria de Planeación territorial y ex directora de inversión pública de la misma dependencia, Clara Eunice Poveda Roa, con el objetivo de comprender el proceso de implementación del sistema en forma amplia y suficiente. Finalmente, y con el propósito de evitar caer en sesgos descriptivos, se llevará a cabo una última entrevista con Leonardo Rojas, funcionario del DNP para vislumbrar los detalles del proceso desde el nivel central.

La revisión documental incluirá dos tipos de fuentes: información primaria, reunida en libros, tesis de maestría y doctorado, discursos, entrevistas, leyes, actos administrativos, entre otros; e información secundaria, recogida principalmente en publicaciones periódicas e informes técnicos de tres entidades: DNP, CGR, Contraloría Departamental del Meta-CDM y Gobernación del Meta.

Los dos instrumentos serán utilizados en aras de lograr los objetivos establecidos en la tesis, ajustándose a las siguientes etapas: revisión de los elementos conceptuales y estudio del desarrollo de capacidades en función de las regalías con la información primaria recolectada a través de la revisión documental; aproximación directa a las experiencias de la Gobernación del Meta con la realización de las entrevistas y un contenido analítico de los resultados a partir de las

respuestas de los entrevistados⁵ y de la información secundaria. Lo anterior permitirá identificar las variables de la investigación, generará insumos que servirán como marco de referencia para la elaboración de los cuestionarios, y forjará elementos para responder a las preguntas de investigación y contrastarlas con el marco teórico.

Esta descripción sería incompleta sino se aplicará la matriz al estudio de caso seleccionado, de modo que es necesario adaptar cada una de las dimensiones comprendidas en este tipo de capacidad apropiándolas a una realidad concreta, en particular, a los procesos internos y externos que se llevaron a cabo en la Gobernación del Meta para responder a las nuevas demandas ocasionadas por el cambio del sistema:

Tabla 2. Dimensiones conceptuales aplicadas.

Unidad de análisis	Componentes	Método
Anticipación	Formulación de una estrategia de adaptación	Revisión documental/Entrevistas
Sensibilidad al Cambio	Grado de aceptación o resistencia al cambio del sistema (equilibrio entre estabilidad y cambio)	Entrevistas
Crisis ⁶	Elementos que surgen en el momento preciso del choque	Entrevistas
Estabilidad	Funcionarios externos que fueron contratados para brindar capacitaciones sobre el SGR	Entrevistas / Revisión documental
	Grado de interferencia política en los procesos técnicos u operativos relacionados con el SGR	Entrevistas (posible encuesta)
	Claridad en los roles dentro de la configuración del SGR en el departamento	Entrevistas

⁵ Los datos recolectados en las entrevistas se sistematizaron a través de un software de análisis cualitativo denominado *atlas.ti*

⁶ Esta dimensión es resultado del trabajo de campo, por ende, no hace parte del desarrollo conceptual.

	Cambios en la estructura organizacional de la Gobernación del Meta para atender las demandas frente al SGR	Revisión documental (Actos administrativos y actas del OCAD)
	Capacitaciones sobre el nuevo SGR	Entrevistas
Adaptación	Funcionarios que comprenden plenamente los proceso del nuevo SGR	Entrevistas
	Número de proyectos radicados ante la secretaria técnica del OCAD departamental (discriminado 2012-2015) vs número de proyectos aprobados en el OCAD departamental (discriminado 2012-2015)	Revisión documental (Banco de Programas y Proyectos -Secretaria de Planeación Territorial y Mapa Regalías)
	Cambios tecnológicos tales como adquisición de tecnología, hardware, software, o equipos especializados para mejorar el cumplimiento de las funciones relacionadas con el SGR	Revisión documental (Presupuesto) /Entrevistas
	Procesos creativos	Entrevistas
Renovación/innovación	Avances en la formulación de una nueva visión territorial	Entrevistas (Plan de Desarrollo)
	Nivel de inversión en ciencia, tecnología e innovación	Revisión documental (Plan Plurianual de inversiones /Mapa Regalías)
	Eficiencia institucional (alternativas de financiación)	Entrevistas / Informes órganos de control
Aprendizaje	Disciplina de los funcionarios para aprender y absorber nuevas ideas	Entrevistas

	Estrategia educativa para mejorar la capacidad de los funcionarios en formulación de proyectos	Entrevistas
	Existencia de un canal de comunicación con la ciudadana sobre las inversiones con regalías (nivel nacional)	Entrevista / Revisión documental (Página web de la Gobernación del Meta)
Rendición de cuentas	Existencia de un sistema estándar de monitoreo para el SGR	Entrevista / Revisión documental (Página web de la Gobernación del Meta)
	Calificación del SGR en los informes de la CGR	Revisión documental [Informes de seguimiento y evaluación al SGR (Auditorías)]

Ahora bien, es pertinente aclarar que cada dimensión será descrita y analizada en función de sus grados de concreción, es decir, de su posibilidad real para materializarse, reconociendo así, los límites de la investigación dado que aquí no se pretende esbozar ningún tipo de medición, sino describir y analizar un proceso a partir de unas variables específicas haciendo hincapié en el seguimiento de cada una de ellas.

3. MARCO DE REFERENCIA

3.1. Algunas hipótesis de la relación entre regalías y capacidades

Antes de iniciar esta investigación fue necesario realizar una revisión documental con el propósito de establecer un marco de referencia con respecto a la situación del SGR en función de las capacidades territoriales. Estas investigaciones, bien pueden clasificarse en cinco grandes categorías: evaluación del sistema, impacto fiscal de la reforma, análisis comparativo con el sistema anterior, impacto del SGR en el desarrollo territorial y análisis de espacios en la toma de decisiones.

A pesar de su reciente adopción, y considerando que este cambio representó un reto importante para buena parte de la institucionalidad del Estado, fue necesario realizar una evaluación sobre los efectos provenientes del SGR en las entidades territoriales con el objetivo de identificar los avances, logros y aspectos por mejorar en el diseño, gestión e implementación del sistema y su capacidad para el cumplimiento de los objetivos. Esta evaluación fue elaborada por Núñez, Castro y Rincón (2014) y contratada por sinergia-DNP, quienes analizaron de manera integral la implementación del nuevo sistema a partir de información de carácter cuantitativo y cualitativo arrojando como resultado que la fase de formulación de proyectos está generando atrasos en el ciclo de regalías en tanto se demostró que la capacidad institucional de los municipios es baja, y está caracterizada por limitaciones en insumos y en recurso humano calificado.

En la segunda categoría, se observan una serie de trabajos que abordan el sistema desde una óptica meramente cuantitativa, describiendo su impacto en la economía territorial. Este grupo de autores sostiene que el sistema ha generado cierto grado de pereza fiscal, situación que se hace más evidente en los municipios de sexta categoría. Una de las investigaciones más recientes determinó que el desempeño fiscal, medido a través de diversos indicadores se deteriora en las entidades territoriales que tradicionalmente no eran receptoras de regalías, esto ocurre a medida que se incrementa la dependencia de estos recursos (Bonet, Guzmán, Urrego y Villa, 2014). Por su parte, Benítez (2013) describe un posible efecto fiscal del SGR en los municipios de sexta categoría circunscritos en el departamento de Boyacá, concluyendo que debido a las limitaciones que presentan estos territorios en materia de capacidades, es más complejo generar ingresos propios y en consecuencia no depender de las transferencias del Estado.

Con lo anterior, no parece excesivo afirmar que la reforma está desestimulando la generación de recursos propios en las entidades territoriales. Sin embargo, existen una gran cantidad de investigaciones que contradicen esta premisa argumentando que no existe ninguna evidencia empírica para determinar el efecto causal en mención, en tanto los fiscos municipales han tenido el mismo comportamiento a pesar del aumento en las transferencias minimizando la importancia de otros factores que pueden estar incidiendo en dicha relación (Maldonado y Ospina, 1995; Smart, Zapata y Chaparro, 2002; Penning, 2003; Zapata y Chaparro, 2004).

Una de las vertientes conceptuales se enfoca en reunir elementos analíticos del antiguo modelo con el propósito de generar recomendaciones que puedan servir a las entidades territoriales como herramienta de adaptación al nuevo SGR. De acuerdo con Tamayo (2014) durante el periodo comprendido entre 1993 y 2005, las regalías directas no repercutieron en un desarrollo positivo para las regiones receptoras de dichos recursos. Lo anterior, sumado de distintas variables llevó a replantear la distribución dentro del sistema, razón por la cual las entidades deben fortalecer sus capacidades institucionales en aras de asegurar un mejor flujo de recursos y un mayor rendimiento en los indicadores financieros y socioeconómicos.

En esta categoría, pero desde una perspectiva normativa, Cabrera (2012) establece una serie de críticas dirigidas al proceso que dio origen al acto legislativo por el cual fue creado el sistema, en ese contexto resalta que la reforma constitucional creó un sistema presupuestal de carácter independiente sin tener en cuenta que las regalías son una fuente de financiación que debe estar contenida dentro del presupuesto general de la nación, acorde con el principio de universalidad. En este mismo marco, Castillo (2013) dedicó su trabajo a demostrar que el SGR trajo consigo nuevas reglas de juego, involucró nuevos actores –Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD- e intentó construir una imagen perversa de la descentralización basándose en la premisa de que “la política de regalías debe estar centralizada en aras de una mejor administración, distribución, inversión y control de los recursos producto de la extracción, explotación y transporte de recursos naturales no renovables” (Castillo, 2013, p. 77).

En la cuarta categoría existe un conjunto de publicaciones orientadas a describir el impacto del nuevo sistema en el desarrollo regional y local, a partir de los objetivos consignados en los numerales 3 y 5 de la Ley 1530 de 2012, los cuales promueven el desarrollo y la competitividad de todos los departamentos, distritos y municipios en aras de fortalecer la equidad regional en la

distribución de los ingresos. En este grupo, se destaca la investigación realizada por Botero, Hofman y Hernández (2015) quienes analizaron el sistema atendiendo a criterios de equidad territorial, afirmando que el nuevo SGR generó una mejor distribución de los recursos, en tanto están llegando prioritariamente a los municipios de quinta y sexta categoría.

No obstante, estas entidades territoriales se ubican en los principales departamentos del país, razón por la cual, el sistema continúa promoviendo la inequidad y concentración de los recursos. Una segunda hipótesis de esta investigación demuestra que las regalías están siendo utilizadas como complemento de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP. Y a pesar de que esta práctica aumenta los niveles de bienestar en la ciudadanía, no crea bases tecnológicas, productivas y de infraestructura suficientes para alcanzar el desarrollo y la competitividad que fue trazada como eje transversal en los objetivos del sistema.

Por su parte, Bonet y Urrego (2014) sostienen que los entes territoriales no cuentan con los recursos suficientes que exige el mantenimiento y operación de las obras por lo tanto la sostenibilidad de las inversiones con cargo a regalías es hasta ahora deficiente. Postura que coincide con Cabrera (2012) quien advierte que “el trámite de los proyectos puede poner en condiciones de inferioridad a las entidades territoriales con menor capacidad institucional y de recursos y por esa vía no conseguir disminuir las brechas de desarrollo entre las regiones” (p.60).

No obstante, Rojas, A. (2015) ha planteado una postura divergente, al destacar que la reforma constitucional, en efecto logró subsanar las falencias del régimen de regalías anterior y fortalecer la institucionalidad para promover el desarrollo regional a través de la combinación virtuosa de distintos elementos: los OCAD, la integración de los tres niveles de gobierno, la nueva distribución y destinación de los recursos y el énfasis regional en los procesos de planeación. Pese al optimismo plasmado, el mismo autor advierte que deben corregirse ciertas deficiencias para alcanzar los beneficios del sistema:

El desconocimiento de la naturaleza de las regalías, la ausencia de un período de transición entre regímenes, la desarticulación de los actores intervinientes, el afán por la aprobación de los proyectos, la deficiente capacidad técnica en la formulación de proyectos de inversión, la novedad del presupuesto bienal, la desarticulación de la norma presupuestal y contractual y la errática implementación podrían afectar los objetivos y el alcance de la reforma, llevando a que la

comunidad, las entidades territoriales y el mismo Gobierno nacional la perciban como un desacierto. (Rojas, A. 2015, p.117)

Finalmente, es posible reconocer que la última categoría consideró el proceso de toma de decisiones dentro de la configuración del SGR como un espacio para el aprendizaje organizacional. En esta aproximación, Pérez (2014) se propuso establecer la incidencia causada por el cambio del régimen de regalías en las estructuras internas de las entidades a través de una muestra representativa de información recolectada en 118 entidades territoriales. Bajo este panorama el autor demostró desde un enfoque organizacional, que el SGR ha realizado modificaciones importantes en las estructuras territoriales en virtud de las buenas o malas consecuencias producto de las decisiones de quienes trabajan en las entidades, perfilando aspectos tangibles de las organizaciones, tales como cambios en sus plantas de personal, en la contratación al servicio del sistema, en la asignación de funciones y en la adquisición de tecnología.

Hasta aquí es posible evidenciar que a pesar de los avances en el tema, aún no se conoce un documento específico acerca de la capacidad de adaptación de los gobiernos territoriales al nuevo SGR, razón por la cual, se espera que esta investigación sirva como insumo para avanzar en la comprensión de este asunto.

4. REGÍMENES DE REGALÍAS

Con el objetivo de generar un acercamiento a los modelos de administración de regalías en Colombia, se debe ilustrar al lector acerca de los mecanismos diseñados por el Gobierno nacional para la administración de estos recursos en el país. Por tal razón, este capítulo servirá para entender la estructura funcional del antiguo modelo, los elementos que motivaron su puesta en marcha y las bases teóricas sobre las cuales se implementó el nuevo Sistema General de Regalías-SGR.

Para comenzar, será esencial precisar sobre las normas formales dispuestas en la Ley 141 de 1994, orientadas a garantizar el destino y la adecuada inversión de los recursos de regalías en las entidades territoriales. Por consiguiente, en esta parte se limitará a describir de manera sucinta las principales características de este modelo sin que ello implique un análisis de su implementación.

En segundo lugar, se hará mención a las razones que motivaron la modificación en las reglas de juego para la administración de regalías dado que dicha transición se convierte en un hecho importante para entender algunas dificultades que se presentaron durante el proceso de adaptación de la Gobernación al nuevo SGR. En cualquier caso, este acápite será meramente descriptivo, reconociendo que es indispensable para comprender las observaciones descritas en los siguientes capítulos.

La última parte, estará destinada a conocer las nuevas reglas que el Gobierno nacional implementó para administrar estos recursos. Lo anterior implica un resumen detallado acerca de la inclusión de nuevos actores, entidades e instituciones que participan en el funcionamiento del SGR, entonces, solo así será más fácil entender las disposiciones impuestas en la nueva ley de regalías.

En definitiva, lo que este capítulo pretende es ofrecer una mirada panorámica desde el nivel descriptivo para facilitar la comprensión del estudio de caso seleccionado en esta investigación. Asumiendo que no se debe perder de vista el objeto de investigación, que en este caso no tiene como propósito principal el análisis del nuevo sistema sino el análisis de capacidades desarrolladas por una organización para adaptarse a cualquier transformación institucional, y para lograrlo se vale de un cambio representativo, como lo es el sistema de administración de regalías en Colombia.

4.1 Aproximación conceptual: descentralización, presupuesto y regalías en Colombia

Con la intención de fortalecer las rentas propias del nivel regional y procurar un acercamiento del gobierno con los ciudadanos se promovieron las primeras reformas en materia de descentralización en Colombia hacia la década de los 80s (Barberena, Gutiérrez, Garay & Ospina, 2010, p. 15), para continuar con esta política fue necesario fortalecer su figura precisando ciertas definiciones. En ese sentido, la Constitución Política de 1991 creó distintos límites y categorías para que las entidades territoriales desarrollaran parte de su autonomía por medio de la descentralización, y aun cuando es esencial reconocer las características de este fenómeno, no es objeto de esta investigación profundizar en el mismo. Por el contrario, en este capítulo se apreciarán tres elementos que surgieron durante este proceso: la definición de regalías, su inclusión dentro del presupuesto de las entidades y el modelo que legitimó su funcionamiento durante casi dos décadas.

En ese orden de ideas, y para efectos de este trabajo es necesario que se entienda de manera clara y comprensible el concepto de regalías, el cual es abordado en la Constitución Política de 1991 como una contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de un recurso natural no renovable. Adicionalmente, el constituyente considero que las entidades territoriales y puertos marítimos en cuyo territorio se adelantan las explotaciones tienen derecho a participar de las compensaciones que se generan, utilizándolas para resarcir el daño ambiental y social que esta práctica produce.

Es fundamental aclarar que la titularidad de estos recursos pertenece al Estado, hecho que no se modificó con la reforma. De hecho, la premisa anterior sirvió como base para que el Gobierno nacional tuviera la capacidad de modificar la normatividad en aras de una distribución más equitativa a lo largo y ancho del territorio nacional.

Con estas disposiciones se abrió paso a un proceso de descentralización que implicaba el desembolso de mayores recursos para las entidades, del mismo modo que se les exigía un grado de responsabilidad más alto, no obstante, y para garantizar su buen uso se expidieron una serie de normas dirigidas a reglamentar el cambio.

De conformidad con lo anterior, se creó el Decreto 111 de 1996 en el cual se especifica que las entidades territoriales deben elaborar su presupuesto como un instrumento de planificación

económica para cumplir con unas funciones redistributivas y unos objetivos de gobierno dentro de un periodo de tiempo determinado⁷ (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2007, pp. 47-49). A su vez, este instrumento se compone de tres partes: ingresos, gastos (funcionamiento, inversión y servicio a la deuda) y disposiciones generales.

Entonces, el presupuesto de ingresos está compuesto por “los recursos rentísticos propios de los entes territoriales, que son percibidos en forma periódica o constante, en razón de sus funciones y competencias” (Sánchez, 2014, p.161). Siguiendo esta lógica, dicho presupuesto se encuentra integrado por ingresos corrientes tributarios (impuestos directos e indirectos) e ingresos corrientes no tributarios, sumado a los recursos de capital. Por su parte, el presupuesto de gastos es un estimativo que se divide en gastos de funcionamiento, gastos de inversión y un porcentaje destinado para servicio a la deuda. Y, por último, se inscriben las disposiciones generales que son normas complementarias dirigidas a asegurar la correcta ejecución del presupuesto (Auditoría General de la República [AGR] 2012, pp. 63-69).

Con claridad sobre lo anterior, se descenderá a las particularidades que conciernen sobre los ingresos no tributarios, los cuales “se originan por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación de beneficios de bienes o servicios” (Sánchez, 2014, p. 167). En este grupo se encuentran las transferencias, tal como lo indica su nombre son recursos que se trasladan del Estado al territorio, en Colombia existen dos muy importantes: las que se obtienen vía SGP, y las regalías.

4.2 Funcionamiento del Antiguo modelo de regalías

El manejo de las regalías estuvo amparado por las disposiciones contenidas en la Ley 141 de 1994, modificada en 1996, 2001, 2002, 2003 y 2009, por las leyes 344, 685, 756, 858 y 1283, respectivamente; los siguientes párrafos estarán dedicados a explicar las disposiciones señaladas a partir de variables claves.

4.2.1. Asignación, destinación y distribución

El antiguo régimen tenía como prioridad principal la compensación a las entidades territoriales productoras, precisando que les correspondía un 80% del total de estos recursos, el

⁷ La anualidad es considerada como uno de los principios establecidos en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, y determina que el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre.

saldo restante era administrado por el Fondo Nacional de Regalías-FNR, órgano que era encargado de la distribución y destinación de los recursos entre las entidades territoriales no productoras.

Cabe precisar que para acceder al 20% de los recursos restantes administrados por el FNR, era obligatorio presentar proyectos de inversión con relación a las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo-PND, estas propuestas eran evaluadas por la Comisión Nacional de Regalías-CNR para su respectivo desembolso. Alrededor de los 10 años de implementación de este modelo, el gobierno decide trasladar la función de la CNR al DNP con el fin de fortalecer la función de control y vigilancia (Decreto 195 de 2004, art. 4).

Retomando los datos, el 80% de los recursos le era transferido directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios y quienes participaban en la actividad de transporte de los recursos explotados, con la particularidad que la norma admitía un manejo discrecional de los mismos dentro de los términos señalados en la ley. Dichas condiciones estaban sujetas a destinación específica, es decir, debían utilizarse en gastos definidos por el legislador según las metas establecidas en la ley, ya que las asignaciones debían alcanzar las coberturas de cuatro indicadores⁸: salud, educación, mortalidad infantil y, agua potable y alcantarillado. El valor restante se dividía de la siguiente manera: 30% a libre destinación, 5% para gastos de funcionamiento u operación y otro 5% dirigido a interventorías técnicas (artículo 13, Ley 756 de 2002).

4.2.2. Institucionalidad: entidades, funciones y relaciones

Dentro del régimen previsto, el procedimiento establecía que las entidades territoriales tenían el deber de formular proyectos de inversión, registrarlos en el banco de programas de la Gobernación o Alcaldía, incorporarlos en el respectivo presupuesto, previa aprobación de la corporación de elección popular, efectuar el proceso de contratación conforme a la ley y ejecutar el objeto.

En dicho contexto de planeación formal, se establecía que las entidades territoriales debían:

⁸ Es conveniente mencionar, como paréntesis aclaratorio, que el departamento del Meta alcanzó varias de las metas propuestas en el periodo comprendido entre el 2006 y el 2010. En salud logró afiliar al 100% de la población pobre al régimen subsidiado, se disminuyeron las cifras de mortalidad infantil y se logró matricular al 100% de la población en edad reglamentaria dentro el sistema educativo (MHCP & MME, 2010, pp. 17-18)

Formular proyectos, evaluarlos para seleccionar la mejor alternativa tendiente a solucionar una necesidad priorizada, registrarlos en el banco de programas y proyectos de la entidad, incorporarlos en el respectivo presupuesto de inversión, previa aprobación de la corporación administrativa de elección popular, contratarlos conforme al estatuto de contratación pública y ejecutarlos física y financieramente, de acuerdo con el cronograma contenido en el proyecto (Rojas, A. 2015, p. 57).

Con la intención de asegurar el control efectivo de estos recursos, la ley ordenaba que se realizaría la contratación de interventorías financieras y administrativas, la suspensión del giro de los recursos y la sustitución de la entidad ejecutora de los proyectos, en el momento en que se demostrará irresponsabilidad o negligencia. En el año 2004, estas funciones se trasladan al DNP, quien en adelante se encargó de realizarlas con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD mediante contratos suscritos con firmas interventoras.

Este modelo se mantuvo vigente hasta el año 2011, la reforma constitucional para promover el cambio de sistema comenzó su trámite en el Congreso en el año 2010, lo anterior debido a las inconformidades presentadas por el Gobierno nacional frente a los mecanismos de distribución y administración de estos recursos.

4.3. La Transición: aproximación a la reforma

El 31 de agosto de 2010, el ex Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry Garzón; el ex Ministro de Minas Energía, Carlos Rodado Noriega y el ex Director del DNP, Hernando José Gómez Restrepo, radicaron el proyecto que pretendía reformar la Constitución para darle paso al nuevo SGR. En la exposición de motivos, se intentaba demostrar mediante una fórmula lógica que el esquema impuesto en 1994 concentraba el 80% de los recursos en el 17% de la población colombiana (MHCP & MME, 2010, pág. 33).

Esta tesis fue desarrollada en el documento y en los distintos debates que tuvieron lugar en el Congreso de la República. Allí se estructuró un discurso en dos vías: a favor y en contra de la reforma.

El primer grupo apoyaba la iniciativa, en virtud de la transparencia y el buen uso que se le debe dar a los recursos públicos, al mismo tiempo que argumentaba la necesidad de distribuirlos de manera equitativa en todos los departamentos y municipios teniendo en cuenta que la titularidad de los mismos no recaía en el territorio.

El otro grupo estaba conformado por algunos congresistas que expresaron su inconformidad a lo largo del trámite legislativo. Las razones principales, estaban resumidas en el hecho de tener que compensar a las entidades productoras por los impactos negativos que generaba la actividad de exploración y explotación en sus territorios.

El senador del Polo Democrático Alternativo-PDA, Jorge Enrique Robledo afirmó en una de las sesiones:

Las regalías no constituyen un regalo que le hacen al país las trasnacionales mineras y petroleras. Se trata de un pago [...] con el que los municipios y departamentos productores buscan paliar el daño irreparable al medio ambiente, la contaminación de los ríos, la sin salida para la actividad agrícola y la tragedia social causada por los salarios de miseria y el desalojo de las comunidades. (Robledo, 2011)

Por su parte, la parlamentaria del departamento del Meta, Maritza Martínez, expuso las distintas consecuencias que se derivan de los trabajos de explotación:

No podemos olvidar las consecuencias negativas, los impactos que genera la explotación de petróleo en estas regiones [...]: migración poblacional intensiva con demanda inmediata [...], el encarecimiento del costo de vida, la destrucción de la infraestructura vial, la afectación de la economía tradicional [...], el deterioro ambiental, la agudización de los conflictos políticos y sociales. (Martínez, 2010)

Con lo anterior se deja en evidencia la aprensión de algunos congresistas frente al proyecto, en especial aquellos que representaban a las entidades productoras. Dicha sensación estaba fundada en las consecuencias que dejaría la reforma tras su aprobación, particularmente, el temor provenía de la disminución de ingresos por regalías directas en los territorios.

Los actores que tuvieron mayor relevancia en este proceso fueron los ex ministros de hacienda, quienes en compañía de numerosos aliados de la rama legislativa, fueron los encargados de sacar adelante la reforma constitucional con base en la bonanza proyectada por la Dirección General de Política Macroeconómica del MHCP dado que el comportamiento del precio del petróleo venía presentando los niveles más altos de la historia. Lo anterior, sumado a la inequidad que se presentaba con la normatividad anterior y a la limitada transparencia en los procesos de inversión que se llevaban a cabo con las regalías, fueron razones suficientes para eliminar el modelo propuesto en la Ley 141 de 1994 y abrir espacio a un nuevo SGR.

Las consideraciones anteriores determinaron el proceso de formulación y aprobación del acto legislativo y del proyecto de ley en medio de las implicaciones que se anticipaban para las entidades productoras y no productoras. En este ambiente de inconformismo fue aprobada la modificación a la Carta Política, y tiempo después, fue sancionada por el presidente Juan Manuel Santos la Ley 1530 de 2012, que entraría a reglamentar la nueva disposición constitucional.

La transición hacia el nuevo sistema se dio en el año 2012, caracterizada por la expedición de numerosas circulares por parte del DNP para reglamentar los procesos internos y el funcionamiento del nuevo modelo, se concedió una licencia exclusiva para emitir el presupuesto por una sola vigencia (2012), y adicionalmente, se diseñó un régimen especial para los temas relacionados con la liquidación del FNR y la disminución progresiva de las asignaciones directas. Recordando que este cambio implicó una reducción significativa de recursos para la inversión en las entidades territoriales productoras, escenario distinto al que se enfrentaban los departamentos y municipios no productores del país debido al nuevo rubro disponible dentro de sus presupuestos. De ahí el interés de este documento por demostrar el nuevo panorama de retos que impuso la puesta en marcha del nuevo SGR.

4.4. El nuevo Sistema General de Regalías: diseño institucional

El nuevo régimen de regalías está constituido sobre la base de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, la Ley 1530 del año 2012, y una serie de acuerdos expedidos por la Comisión Rectora, instancia creada con la reforma⁹. En el marco normativo enunciado, es posible identificar el funcionamiento, la definición de las directrices, y el control y vigilancia de los recursos del nuevo SGR. Es preciso señalar, que si bien el cambio de modelo implicó unos ajustes, también es cierto que mantuvo tres aspectos vigentes: la titularidad de las regalías en cabeza del Estado, su carácter exógeno y su uso como medio de compensación para las entidades territoriales productoras (Bonet y Urrego, 2014).

El SGR se erigió sobre cuatro pilares fundamentales: equidad, competitividad, ahorro y buen gobierno. En el marco de estas regulaciones se hicieron ajustes en la distribución, asignación y destinación de los recursos producidos por la explotación de hidrocarburos.

⁹ Para Profundizar en la normatividad expedida por la Comisión Rectora del SGR: <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora.aspx>

4.4.1. Asignación, destinación y distribución

Respecto a la asignación, el acto legislativo promovió dos escenarios teniendo en cuenta el principio rector de equidad regional: en el primero las entidades no productoras percibirían un aumento en su presupuesto; y en el otro, las entidades productoras asumirían una restricción de los recursos disponibles. En este último grupo, se ubica el departamento del Meta.

Con relación a la destinación de los recursos, el nuevo sistema no establece destinaciones específicas, permitiendo que se puedan financiar proyectos de inversión de impacto regional y local para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, pero a diferencia de la ley anterior no precisa los sectores en los cuales se debe invertir. Adicionalmente, la reforma señala que los proyectos deben ser de buena calidad, responder a una necesidad o un problema prioritario, garantizar que su funcionamiento sea sostenible con ingresos no recurrentes y lograr que su objetivo se articule con el PND y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

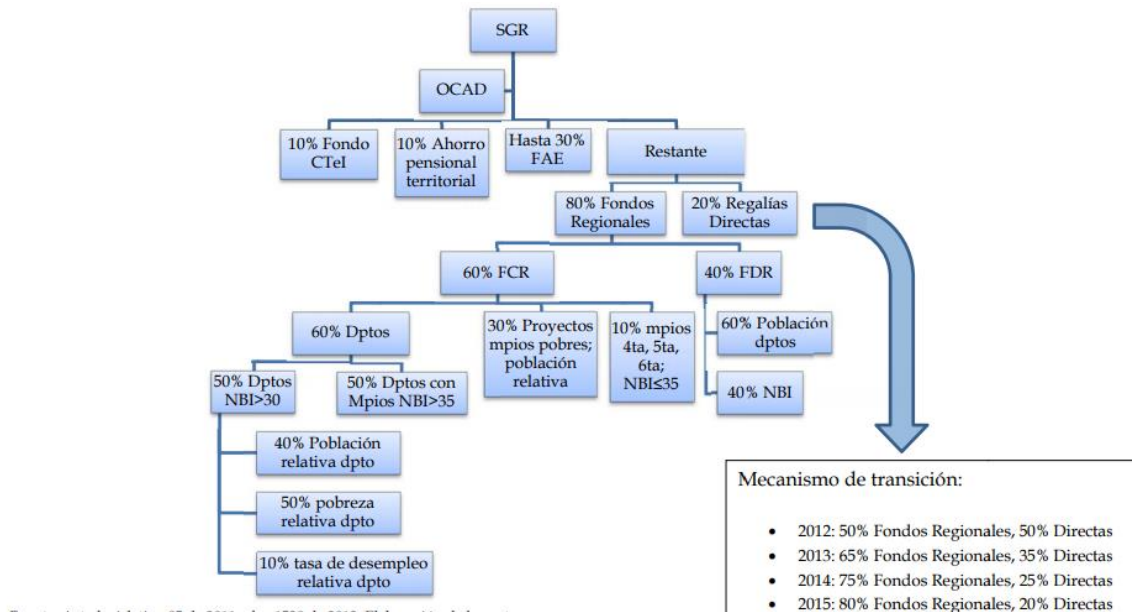
Para cumplir con esta destinación, la Constitución creó cinco fondos: fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación-FCTI, Fondo de Desarrollo Regional-FDR, Fondo de Compensación Regional-FCR, Fondo de Ahorro y Estabilización-FAE, Fondo para el Ahorro Pensional Territorial-FAPT. Del mismo modo, definió el porcentaje de recursos que recibirían como compensación las entidades territoriales productoras.

- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: Tiene como objetivo principal incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones (artículo 29, Ley 1530 de 2012).
- Fondo de Desarrollo Regional: Este fondo tiene el propósito de generar asociación entre las regiones, los departamentos y los municipios por medio de la elaboración de macro proyectos que logren integrar a más de una entidad territorial. Su asignación está vinculada al porcentaje de tres indicadores: la población, el índice de necesidades básicas insatisfechas NBI y la tasa de desempleo (artículo 33, Ley 1530 de 2012).

- Fondo de Compensación Regional: La creación del fondo está ligada al cumplimiento efectivo de la equidad social, principio consignado en la ley, de manera que obliga a que la asignación de recursos sea distribuida entre las regiones más pobres del país, especialmente en las zonas fronterizas y costeras, previa verificación del NBI. En virtud de la razón por la cual fue creado, se estimó que su duración será de tan solo 30 años con el fin de equiparar un nivel de desarrollo análogo al promedio nacional (artículo 34, Ley 1530 de 2012).
- Fondo de Ahorro y Estabilización: Tiene como objetivo general reducir la variabilidad de los recursos provenientes por regalías a través de los años permitiendo que las entidades territoriales tengan un ahorro en el futuro.
- Fondo para el Ahorro Pensional Territorial: Este fondo utiliza un solo criterio de distribución, el pasivo pensional, considerando los criterios de población y necesidades básicas insatisfechas. Con la transferencia de recursos de las regalías se busca una reducción significativa en la deuda pensional de los entes territoriales con mayor pasivo.

Del total de recursos estimados, la Ley 1530 de 2012 estableció una nueva distribución de los ingresos. Así, determinó las siguientes asignaciones: 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes serían divididos en un 20% a las entidades productoras y el saldo final a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Cabe precisar que las asignaciones directas quedaron definidas en un régimen especial, con el propósito de disminuir estos recursos de manera progresiva.

Gráfica 1: Distribución del Sistema General de Regalías



Fuente: Acto legislativo 05 de 2011.

4.4.2. Institucionalidad: entidades, funciones y relaciones.

El SGR también ajustó la institucionalidad vigente, creando nuevas entidades, funciones y relaciones. El primero de ellos, fue la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- definidos en la ley como órganos sin personería jurídica encargados de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de los proyectos de inversión pública susceptibles de financiarse con dinero de regalías, cada uno de ellos, cuenta con una secretaría técnica que coordina todos los procesos logísticos, humanos y técnicos requeridos para el funcionamiento del OCAD, además de emitir la certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la etapa contractual.

Esta figura está conformada por los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, y las decisiones se adoptan con un mínimo de dos votos favorables. En contraste con el modelo antiguo, la aprobación de los proyectos de inversión no es responsabilidad de la entidad territorial, en adelante, es función compartida y desarrollada por los tres niveles de gobierno. Su composición varía según los fondos:

- OCAD Regional: Está integrado por cuatro ministros o sus delegados, un representante del DNP, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes. Asisten en calidad de invitados permanentes cuatro congresistas (artículo 195, Ley 1530 de 2012). Su función es aprobar las iniciativas de impacto regional a través de los recursos asignados al FCR y FDR.
- OCAD Departamental: esta instancia se encuentra conformada por los ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado y el 10% de los alcaldes. La secretaría técnica es ejercida por la Secretaría de Planeación de la entidad (artículo 42, Ley 1530, 2012), y su propósito principal es viabilizar los proyectos financiados con asignaciones directas.
- OCAD municipal: Su función principal es otorgar viabilidad a los proyectos susceptibles de financiarse con regalías directas o con la asignación del FCR, en caso de que logre generar algún tipo de impacto local. Están integrados por los tres niveles de gobierno, un delegado del Gobierno nacional, el gobernador y el alcalde (artículo 42, Ley 1530 de 2012).
- OCAD de Ciencia Tecnología e Innovación: Tiene la responsabilidad de definir y aprobar los proyectos de ciencia, tecnología e innovación de las entidades territoriales. Su integración es la más concurrida debido a que se necesita la presencia de tres ministros del despacho o sus delegados, el director del DNP o su delegado y un representante de Colciencias, todos ellos a nombre del Gobierno nacional; así mismo un gobernador por cada una de las instancias de planeación regional, y seis representantes de universidades, cuatro de ellas públicas, y las dos restantes privadas (artículo 31, Ley 1530 de 2012).

Otra de las novedades que introdujo el nuevo modelo mediante el Decreto 414 de 2013 es el Sistema de Monitoreo Seguimiento, Control y Evaluación-SMSCE, administrado por el DNP y financiado con el 1% del total de recursos estimados en el SGR. Esta herramienta sirve para monitorear las inversiones ejecutadas con regalías, y en dado caso, implementar las acciones de mejora que sean pertinentes en tiempo real. (artículo 99, Ley 1530 de 2012) Es necesario precisar que las funciones de control y vigilancia quedaron a cargo de la Dirección de Regalías del DNP, sin desconocer la labor que realizan los entes de control frente al manejo de estos recursos.

El proceso de fiscalización, liquidación, recaudo y transferencia de las regalías está dirigido por el Ministerio de Minas y Energía-MME, con el apoyo de la Agencia Nacional de

Hidrocarburos-ANH, la distribución está a cargo del DNP, la aprobación de proyectos de inversión es función de los OCAD y el giro o desembolso de los recursos a las entidades territoriales es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

Lo anterior se complementa con los cambios en materia presupuestal, en virtud que el SGR adoptó un sistema presupuestal independiente a las disposiciones contenidas en el estatuto general de presupuesto. De ahí que su composición sea distinta, entonces, está integrado por un plan de recursos, un banco de programas y proyectos, y el presupuesto bienal¹⁰ del SGR que es aprobado cada dos años por el Congreso de la República. En otras palabras, esta figura rompe con el principio de anualidad fiscal consagrado en el estatuto, autoriza al alcalde o gobernador a incorporar las asignaciones mediante decreto al presupuesto de la entidad territorial, trámite que antes se surtía con el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental y el presupuesto es incorporado tan solo cuando se haya completado su aprobación en el OCAD.

En términos generales, el nuevo sistema reformó aspectos relacionados con la distribución, destinación y asignación de los recursos, formalizó un conjunto de instituciones para su funcionamiento, control y vigilancia, y diseñó un sistema presupuestal propio. Este cambio transformó ciertas dinámicas que se habían construido en los territorios con relación a las regalías:

- La formulación de proyectos pasó a ser un punto clave dentro de la agenda de consecución de recursos por parte de las entidades. Teniendo en cuenta que se establecieron criterios técnicos para la aprobación y viabilidad de las inversiones financiadas con regalías.
- La creación de un órgano colegiado generó espacios de coordinación y discusión entre los tres niveles de gobierno.
- La recepción de regalías se desconcentró en todo el territorio nacional. Las entidades productoras asumieron un recorte progresivo mientras que las demás se empezaron a beneficiar con nuevos recursos.
- La transformación y aprehensión al nuevo sistema desajustó algunas creencias y desarrolló nuevas capacidades al interior de las entidades.

¹⁰ Es válido aclarar que el presupuesto del SGR es independiente y no se vincula a las disposiciones previstas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995. Para profundizar en el tema ver Cabrera, 2012.

- La rendición de cuentas se erige como un pilar fundamental del SGR por medio de la creación de herramientas tecnológicas, acompañamiento a los funcionarios y nuevos aplicativos para monitorear las inversiones.

Con base en este contexto normativo, el lector podrá comprender los procesos que se describirán en el siguiente capítulo como resultado del nuevo escenario que surge tras la transformación del sistema en la Gobernación del Meta, a partir del cambio institucional y de un análisis con relación a las capacidades desarrolladas por los funcionarios para cumplir con las demandas del SGR.

5. PROCESO DE ADAPTACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DEL META AL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Este capítulo tiene como objetivo describir el proceso de adaptación de la Gobernación del Meta al SGR. Para ello es preciso exponer los desafíos que surgieron durante la transición del antiguo al nuevo modelo de regalías, de tal manera que sea posible identificar las dificultades que tenía por superar la administración departamental tras el cambio institucional.

5.1 El cambio y sus principales desafíos

De acuerdo con la premisa anterior, es evidente que se inició un proceso de adaptación caracterizado por dinámicas emergentes que fueron siendo atendidas a medida que avanzaba el tiempo, por tal razón, en este capítulo se abordarán una serie de elementos que servirán para explicar el cambio de manera transversal:

- La existencia de estrategias de anticipación que disminuyeran el impacto presupuestal del nuevo sistema.
- La destinación de los recursos, es decir, hacía que sectores fue dirigida la inversión del departamento.
- La capacidad de formulación de proyectos al interior de la Gobernación, teniendo en cuenta que se fortalecieron los criterios para la aprobación de iniciativas.
- El cambio de personal en el nivel directivo y técnico.
- La búsqueda de alternativas para la consecución de nuevos recursos debido a las alertas que generó el recorte presupuestal del cincuenta (50%).
- Los nuevos actores involucrados en la toma de decisiones.
- Los mecanismos de rendición de cuentas.
- El cambio o la conservación de la visión territorial.

Con estos elementos identificados, se podrá avanzar en la comprensión de las capacidades desarrolladas por la entidad a partir del estudio de caso.

5.1.1. 2012: Un año de retos

Bajo estos supuestos, inicia la transición del sistema para todas las entidades territoriales en el año 2012, con la particularidad que representaba el recorte del presupuesto para los departamentos y municipios productores, en el caso específico, la Gobernación del Meta pasó a

recibir \$811.859'639.923, luego de percibir en el año 2011 la suma de \$1'339.365'207.677 por concepto de regalías. Lo anterior, sumado a la ausencia de una reglamentación clara, produjo una parálisis en la inversión del departamento.

Tabla 3: Histórico de regalías giradas 2004 –2015.

BENEFICIARIO	AÑO	GIRO
Departamento del Meta	2004	194.386'711.372
Departamento del Meta	2005	267.849'636.649
Departamento del Meta	2006	366.812'805.957
Departamento del Meta	2007	358.024'344.382
Departamento del Meta	2008	671.684'892.653
Departamento del Meta	2009	486.451'298.852
Departamento del Meta	2010	1'005.009'819.493
Departamento del Meta	2011	1'339.365'207.677
Departamento del Meta	2012	811.859'639.923
Departamento del Meta	2013	817.818'921.117
Departamento del Meta	2014	617.194'176.294
Departamento del Meta	2015	325.368'560.395

Fuente: Cuadro elaborado por la autora con base en la información disponible de la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- y el mapa interactivo de regalías del DNP.

Antes de continuar, resulta necesario aclarar las premisas desarrolladas en el párrafo anterior, pues más allá de ser mencionadas, es esencial explicar que fueron los primeros cambios que enfrentó la entidad debido a la implementación del SGR. De hecho, la raíz de las dificultades a las que se vio sometida la Gobernación, radicó en el recorte presupuestal.

Así las cosas, la Gobernación empezó el año 2012 con una nueva administración, llegaba a dirigir el departamento, el ingeniero Alan Jara Urzola, quien fue elegido para el periodo 2012-2015. Este elemento es importante dado que se inicia un periodo gubernamental análogo a un nuevo sistema que determinaría la financiación de su plan de desarrollo. Alan Jara, había sido alcalde de la ciudad de Villavicencio y gobernador del Meta en dos ocasiones, en su tercera

oportunidad, se vio obligado a enfrentar las consecuencias de la disminución significativa de regalías para la entidad, por tal razón, sus decisiones serían de total trascendencia para este proceso.

En ese orden de ideas, el 2012 estuvo permeado, además de la reducción presupuestal, por un vacío normativo que hizo imposible la implementación durante los primeros seis meses del año. En consecuencia, el acto legislativo que modificó la Constitución fue aprobado en el 2011, pero la Ley 1530 que contiene todas las disposiciones que reglamentan el sistema finalizó su trámite los últimos días de mayo del 2012.

Lo anterior, generó no solo una parálisis en la inversión, sino un retraso en la planificación del departamento, de acuerdo con el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben ser sometidos a consideración de la corporación pública dentro de los primeros cuatro meses a la fecha de posesión del respectivo dirigente, en otros términos, el plan de desarrollo debería estar siendo discutido en el mes de mayo. No obstante, para la Gobernación fue complejo presentar su plan de desarrollo en los tiempos previstos debido a que no tenía una fuente de financiación definida.

Ahora bien, en el marco legal colombiano, la ley mencionada también establece que los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben tener dos secciones: la parte estratégica, en la cual se explican los programas que han sido priorizados para la generación de desarrollo local, y un plan plurianual de inversiones que explica el monto y la fuente de recursos con las que se esperan financiar las inversiones previstas en la parte estratégica.

Lo anterior, sirve para entender el proceso de inversión que se dio en el Meta en el año 2012 en la medida que en los presupuestos de la entidad se evidencia que durante muchos años la inversión fue sostenida con regalías, hecho que cambia con la nueva reglamentación, en virtud que en el plan plurianual de inversiones se hizo claridad sobre la financiación, señalando que era de tipo indicativa en razón a que los programas no estaban sujetos a una fuente segura de recursos pues todo lo que corresponda al SGR depende de la aprobación de los OCAD, es decir, los programas que quisieran financiarse a través de estas transferencias deben cumplir con el requisito de aprobación en el órgano colegiado, de tal manera que se puedan desembolsar los recursos. De lo contrario, en dado caso que el proyecto no fuese aprobado en esta instancia, debe financiarse con otras estrategias de subvención (Asamblea Departamental del Meta, 2012, p. 197).

En ese sentido, la Gobernación concentró sus esfuerzos para llevar a cabo el primer OCAD con base de una serie de acuerdos expedidos por la Comisión Rectora¹¹. El 19 de julio de 2012, se realiza el primer OCAD del país propiciado por las autoridades del Meta con la presencia del ex ministro de hacienda y el ex ministro de minas y energía. Este evento, además de haber sido considerado el primer paso para avanzar en la implementación del sistema, también fue catalogado como un modelo para todos los órganos colegiados que entrarían a funcionar en el país en virtud que al inicio de la sesión, el presidente del OCAD, Alan Jara, propuso una metodología para abordar los proyectos en tres grandes bloques: el primero lo constituían aquellos proyectos que estaban en ejecución y que por la naturaleza de su contratación requerían adiciones para culminar el objeto contratado, luego presentó los proyectos priorizados por la entidad en cumplimiento de las metas señaladas en su plan de desarrollo *“juntos construyendo sueños y realidades”*, finalmente, decide exponer las iniciativas presentadas por las alcaldías en tanto los recursos de inversión departamental se realizan en el territorio municipal (Acta sesión de instalación OCAD departamento del Meta, 2012).

Esta metodología es acogida por el Gobierno nacional, quien decide adicionar un formato para la comprensión detallada de los proyectos a presentar ante el OCAD. Así culmina la primera sesión, destacando la labor del gobernador y su equipo de trabajo, al adelantar el diseño de una estrategia que permitiera generar avances en la inversión del departamento y en la implementación del nuevo sistema.

En la segunda sesión, se presentan a consideración las inflexibilidades¹² asumidas por el nuevo mandatario, se aprueban y viabilizan los recursos para financiar la culminación de dichas obras. Estas acciones manifiestan la voluntad institucional de continuar con las metas emprendidas en el gobierno que tuvo lugar entre 2008 y 2011.

En lo corrido de esta vigencia se realizaron tres sesiones más, utilizando la misma metodología, lo que garantizó la aprobación de 209 proyectos. Ahora, si bien es cierto que se lograron viabilizar una cantidad significativa de proyectos, resulta imperativo tener en cuenta que la gran mayoría correspondía a obras en ejecución, es decir, obras que no habían culminado, por

¹¹ Para profundizar en este tema consultar la información disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora.aspx>

¹² Compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011

ende, existían compromisos presupuestales inalterables. Sumado a lo anterior, en las actas se evidencian limitaciones en la formulación de los proyectos, en específico, se recomienda a la entidad prestar mayor atención a las fuentes de financiación, definir la proyección y sostenibilidad a largo plazo, establecer metas específicas e inversiones medibles, entre otros aspectos.

Las autoridades locales entrevistadas coincidieron en aceptar que los funcionarios de la entidad tenían una capacidad limitada para presentar proyectos debido, no solo a asuntos administrativos relacionados con la falta de equipos, sino también a dificultades en la formulación de los mismos, pues consideraron que no tenían las herramientas ni el conocimiento suficiente para adaptarse a la Metodología General Ajustada-MGA. No obstante, es preciso resaltar que las exigencias impuestas con el cambio del sistema fueron el motivo por el cual la entidad se vio en la obligación de diseñar distintas estrategias para afrontar las nuevas demandas.

De igual forma es importante hacer referencia que el sector al cual fueron dirigidas la mayoría de las inversiones fue a la cartera de transporte y de vivienda. Los recursos se concentraron en proyectos de infraestructura vial y construcción dejando de lado las inversiones de corte social, una explicación a este precedente, lo dan las autoridades locales al insistir que las iniciativas dedicadas exclusivamente a este sector, presentaban cierta dificultad en la viabilización ante el respectivo OCAD, en la medida que su sostenibilidad a largo plazo no era bien definida en los proyectos.

Gráfica 2: Proyectos aprobados por sector 2012



Fuente: Gráfica elaborada por la autora con base en la información de Mapa regalías. Datos 2012

Sin desconocer los avances logrados por el OCAD departamental del Meta, los órganos de control ya habían notificado sus primeros hallazgos en materia fiscal, afirmando que la ausencia de un modelo de transición y la falta de fluidez en la implementación de los OCAD habían ocasionado una parálisis en la inversión en contravía del patrimonio del Estado:

Se evidencian graves deficiencias frente al seguimiento, control y monitoreo en la aprobación de proyectos dada la necesidad de la ejecución presupuestal de los recursos, debido fundamentalmente a la falta de fluidez al inicio de promulgación de la Ley 1530 y a la ausencia de una transicionalidad entre el sistema antiguo y el nuevo SGR. (Contraloría General de la República [CGR], 2013, p.6)

Esta situación persistió durante el año 2012, con la salvedad que los recursos estaban en la cuenta única de regalías en razón a las mismas exigencias del sistema, que prohíben el desembolso de los recursos hasta que el proceso de contratación no haya culminado. Lo anterior, se evidencia en el acta 05 de 2013 del OCAD departamental, documento en el cual se deja constancia del balance financiero realizado durante el año 2012:

Tabla 4. Resumen presupuestal OCAD Meta vigencia 2012

	RECURSOS EN CAJA	RECURSOS APROBADOS	
Asignaciones directas		VALOR	FECHA
Primer OCAD		144.523.080.412	28 de julio de 2012
Segundo OCAD		193.251.736.778	29 de agosto de 2012
Tercer OCAD		135.500.773.612	06 de diciembre de 2012
Cuarto OCAD		178.659.964.137	26 de diciembre de 2012
SUB TOTAL	690.359.387.016	651.935.554.939	
Saldo	38.423.830.064		
Recaudo a 6 de diciembre de 2012 (certificado por tesorería de hacienda)	595.813.671.949		

CAJA (Recursos aprobados)	56.121.885.002
--------------------------------------	----------------

Fuente: Acta 05 de 2013 OCAD Meta

En el resumen se deja claridad, que de la totalidad de recursos aprobados (\$651.935.554.939), \$56.121.885.002 se quedaron en caja porque no se había adelantado el proceso de contratación requerido para el desembolso de los mismos. Esta situación también se encuentra justificada en la medida que la ejecución de las obras tiene tiempos regulados por el estatuto general de contratación que no se pueden pasar por alto, el ex gobernador del Meta lo manifestó a través del siguiente ejemplo:

Vamos aprobar el puente en Puerto Lleras entonces ese puente vale 60 mil millones, se demora construyendo dos años, hay que aprobar desde el primer año los 60 mil millones y esa plata queda en caja, y después el primer desembolso va ser por allá a los seis meses que van a pagar 10 mil millones y siguen 50 mil en caja, y a mitad de año o terminado un año, debe ir ejecutada la mitad, 30 mil millones y los otros 30 mil siguen en caja, y si tu sumas lo que queda en caja de todos los proyectos pues hace que lo saldos en banco sean gigantescos entonces viene una observación de la Contraloría General: ojo, hay un billón de pesos que no han gastado, está en bancos. (Jara, 2017)

Sumado a lo anterior, y teniendo en cuenta lo manifestado en las entrevistas, la aprobación masiva de proyectos por cada sesión en el órgano colegiado generó un represamiento en las áreas encargadas del proceso de contratación exigido debido a la cantidad de proyectos que llegaban de manera simultánea.

Nos encontramos con otra dificultad y es que aprobados los proyectos había que licitarlos y normalmente la Gobernación sacaba una, dos, tres licitaciones al mes, como aquí se aprobaron en un solo OCAD 20 proyectos entonces el área financiera y el área jurídica tampoco tenían la capacidad de poder tramitar 20 proyectos al tiempo, ese es un problema que todavía existe en la medida en que se hagan pocos OCAD, en cada OCAD se van acumular varios proyectos y al acumularse varios proyectos cuando salen aprobados todo llega en un solo paquete (...) entonces ahí se produce otro represamiento. (Jara, 2017)

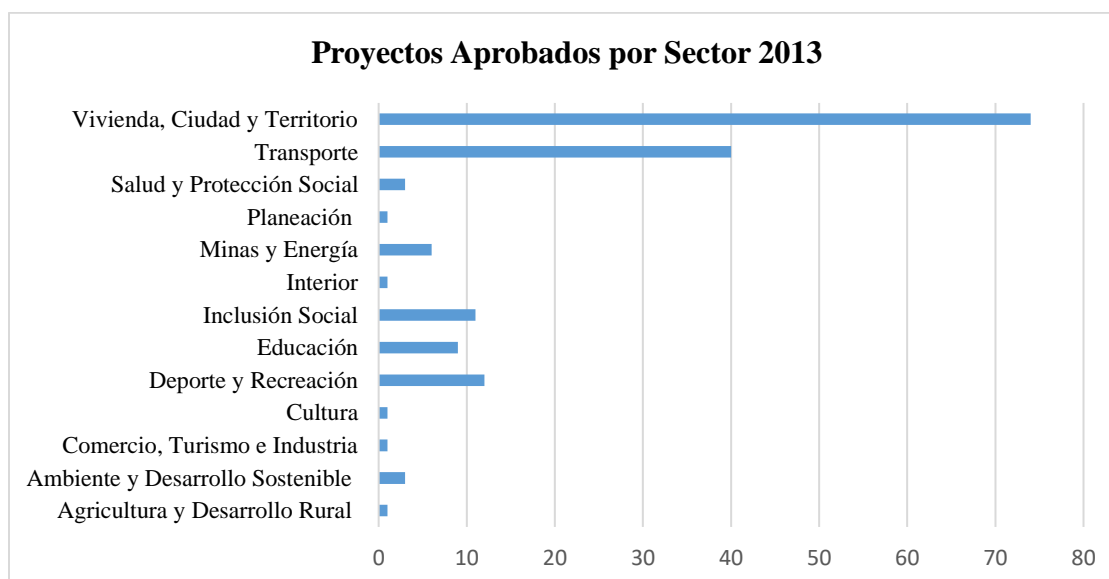
5.1.2. 2013: Los primeros cambios

Finalizada la vigencia 2012, el 29 de enero de 2013 sesiona por quinta vez el órgano colegiado, con un cambio de integrantes, quien ejercía como secretario de planeación pasó a la

cartera de hacienda, en su remplazo ingresó Hernando Martínez Aguilera a dirigir el área y, de acuerdo a las disposiciones señaladas en la Ley 1530, también quedó a cargo de la secretaria técnica del OCAD departamental. Así mismo, se rotaron los alcaldes que representaban al nivel municipal, tal como lo exige la ley, en consecuencia, fueron incluidos en el proceso de toma de decisiones los acaldes de los municipios de Guamal, Fuentedeoro y Cumaral. Adicionalmente, el Congreso de la República aprueba el primer presupuesto bienal para el periodo comprendido entre el 2013 y el 2014.

Durante la vigencia 2013 los recursos de regalías fueron distribuidos entre varios sectores, con la constante de inclinar la balanza hacia dos áreas específicas: mejoramiento vial (40) y construcción de vivienda (74).

Gráfica 3: Proyectos aprobados por sector 2013



Fuente: Gráfica elaborada por la autora con base en la información de Mapa regalías. Datos consolidados 2013

Si bien es cierto que se dejaron de lado otros componentes, no cabe duda que la inversión en infraestructura genera un impacto positivo en el desarrollo de la región:

Los recursos eran pequeños y se destinaban a obras no de tan alta envergadura, con el nuevo sistema se pensó en obras de mucho más impacto y eso es parte de los objetivos que tenía el cambio, obras como por ejemplo la construcción del puente sobre el río Lleras, un puente de alta ingeniería, obras como conexiones viales pavimentadas de noventa mil millones de pesos, eso no era posible pensarlo

antes pero no era porque no tuviéramos la capacidad sino porque no se podía gastar en eso. (Poveda, 2017)

El octavo OCAD tuvo lugar en la ciudad de Villavicencio el día 05 de junio de 2013, en esta sesión se deja evidencia de las dificultades presentadas durante la etapa contractual en el cumplimiento de los requisitos, específicamente en lo relacionado con permisos municipales. Por tal razón, fue necesario solicitar la prórroga establecida en la norma por un periodo de seis meses para solventar dichos inconvenientes, es preciso mencionar que les fue concedido el aplazamiento a veinte proyectos, de los cuales diecisiete correspondían a construcción de vivienda.

Con relación al acta número nueve, es clave mencionar que en dicha sesión se presentaron doce proyectos, la mitad de ellos no fueron aprobados en razón que no se atendieron las observaciones entregadas por el Ministerio correspondiente. Este evento se presentó con frecuencia en los primeros dos años de implementación del sistema debido a razones que el ex gobernador dejó expresamente claras en su entrevista:

Todo proyecto antes de ser aprobado va al Ministerio o Instituto respectivo para que allí expidan concepto positivo entonces eso generó un trauma adicional, y era que ya no solo teníamos que ir a Bogotá ante el OCAD sino ante el respectivo Ministerio y en eso estaban 1.000 alcaldes de Colombia y 32 gobernadores con sus proyectos, y llegó un momento en que las entidades se congestionaron de tal manera que para emitir un concepto pasaban meses y el presupuesto era para ejecutarlo en la respectiva vigencia. (Jara, 2017)

Lo anterior se resolvió en doble vía, por un lado, la Gobernación fue fortaleciendo sus capacidades técnicas y adaptándose a los requerimientos que se exigían desde el nivel nacional, y por otro el gobierno en cabeza del DNP fue flexibilizando la normatividad en la medida que iba corrigiendo los errores que se presentaban sobre la marcha. Así, se cerró el año 2013 con la aprobación de 166 proyectos priorizados y viabilizados por el OCAD departamental.

5.1.3. 2014: Nuevos hallazgos

Luego de dos años de implementación del sistema, la Gobernación del Meta se empieza adaptar al nuevo contexto en la medida que los funcionarios adquirieron ciertas capacidades técnicas y administrativas que le permitieron responder a las nuevas demandas, en particular, se observa un fortalecimiento en el área de formulación de proyectos: “En calidad de formulación realmente el sistema impulsó una buena porción de los proyectos que están en ejecución y lo hizo

con buena profundidad” (Poveda, 2017), de ahí, que la CGR destacará el dinamismo del OCAD Meta con relación a la aprobación de proyectos (CGR, 2013, p.84).

Esta opinión coincide con los esfuerzos del Gobierno nacional en el sentido que la preocupación principal era poner en marcha el sistema y para ello era necesario blindar con distintas herramientas a las entidades territoriales para que empezaran a formular proyectos, y de esta manera lograr que recibieran los recursos correspondientes. Tal cual lo afirman en el DNP:

El primer envión fuerte que se solicitó (...) era poner a marchar el sistema para que rápidamente se aprobaran proyectos, entonces todo se enfocó en esa primera etapa de formulación de proyectos (...) se hizo mucha pedagogía del SGR, se hicieron videos, se hicieron cartillas y se asignaron recursos de fortalecimiento para apoyar a través de firmas consultoras o a través de personas en territorio que tuvieran las capacidades técnicas. (Rojas, L. 2017)

Pues bien, a partir de estos antecedentes, el 26 de febrero se lleva a cabo el decimoquinto OCAD con el único objetivo de realizar un cambio de ejecutor en la interventoría de catorce proyectos, así se nombra a la empresa de servicios públicos del Meta EDESA ESP, como interventora de las iniciativas puestas a consideración.

Es preciso resaltar que durante el año 2014 disminuyó el número de proyectos aprobados (38), en virtud que se re direccionaron los esfuerzos con el fin de adelantar y culminar las ejecuciones de los proyectos viabilizados en periodos anteriores. Por consiguiente, se solicitó en varias de las sesiones la aprobación de vigencias futuras para la asunción de bienes y servicios por fuera de la bienalidad aprobada.

Otro punto que merece la atención, es que a pesar del margen de maniobra que otorga la nueva ley con relación a la participación de nuevos actores, solo concurren tres ejecutores para la totalidad de proyectos aprobados hasta el 25 de junio de 2014:

Tabla 5. Entidades ejecutoras proyectos OCAD Meta

SESIÓN DE OCAD	ENTE EJECUTOR
OCAD I	GOBERNACIÓN DEL META
OCAD II	GOBERNACIÓN DEL META
OCAD III	GOBERNACIÓN DEL META

OCAD IV	GOBERNACIÓN DEL META
OCAD V	GOBERNACIÓN DEL META
OCAD VI	EDESA ESP
OCAD VII	INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META IDM
OCAD VIII	INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META IDM
OCAD IX	INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META IDM
OCAD X	INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META IDM
OCAD XI	INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META IDM
OCAD XII	INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META IDM
OCAD XIII	INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META IDM

Fuente: Tabla elaborada por la autora con base en la información del acta 17 del OCAD departamental del Meta

La anterior, bien podría entenderse por razones de carácter técnico, en primera instancia estas entidades se caracterizan por su robustez financiera y administrativa en comparación con las demás, por ende, presentan una significativa ventaja en los procesos de selección gracias a su capacidad técnica y a su experiencia. Y es menester mencionar que la misión del Instituto de Desarrollo del Meta IDM¹³ es ejecutar proyectos de desarrollo de infraestructura física en todos los sectores, lo que guarda relación con la cantidad de iniciativas concentradas en vivienda y transporte.

Ese mismo año, también se hicieron evidentes las fallas técnicas de la Gobernación presentadas durante las primeras vigencias, dado que se solicitó la liberación de los recursos en distintas sesiones del OCAD, atendiendo a errores en la formulación y en el engranaje contractual. Si bien se presentaron dificultades, también se logró avanzar en la aprobación de proyectos que requerían de conceptos técnicos favorables del orden nacional, en efecto, esas mismas actas dejan evidencia de la viabilización masiva de proyectos, especialmente, en el sector de vivienda, ciudad y territorio.

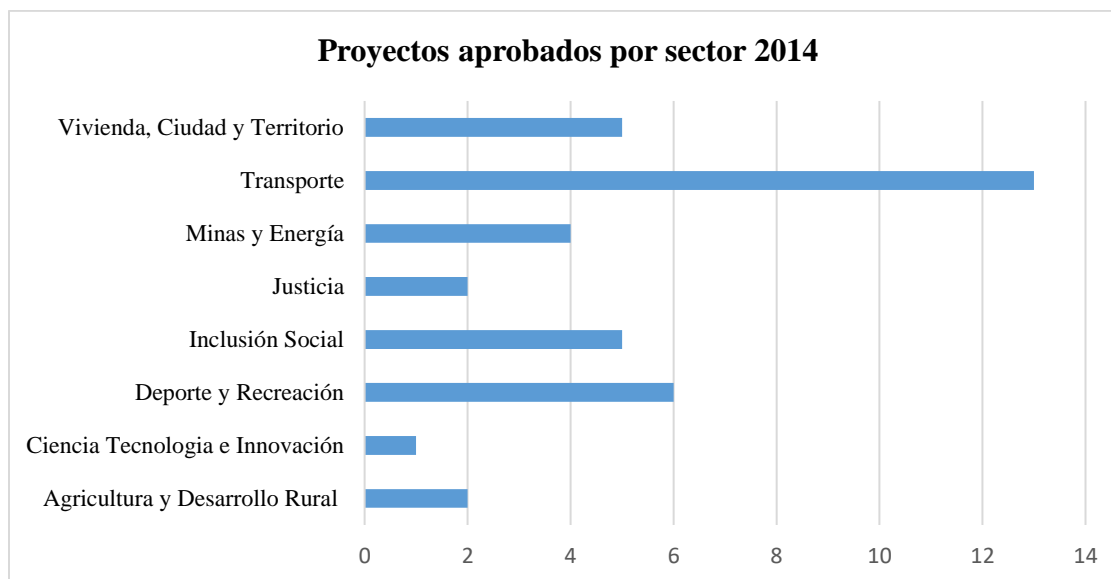
En el acta 022 de 2014 se deja constancia del cambio de integrantes en el nivel municipal, entran hacer parte del OCAD los alcaldes de los municipios de La Uribe, El Dorado y Puerto Rico. Seguido, la secretaria técnica presenta un informe ejecutivo de los proyectos aprobados hasta la

¹³ El 16 de septiembre de 2014 cambia su razón social por Agencia de Infraestructura del Meta.

fecha, en este punto es clave tener en cuenta que, de 278 iniciativas viabilizadas ante el OCAD, se había logrado culminar el proceso contractual en un 78%, es decir, que había 192 obras en ejecución lo cual refleja el grado de avances reportados por la Gobernación del Meta.

Con treinta y ocho proyectos aprobados y cinco culminados en su totalidad, finaliza la vigencia 2014:

Gráfica 4: Proyectos aprobados por sector 2014



Fuente: Gráfica elaborada por la autora con base en la información de Mapa regalías. Datos consolidados 2014

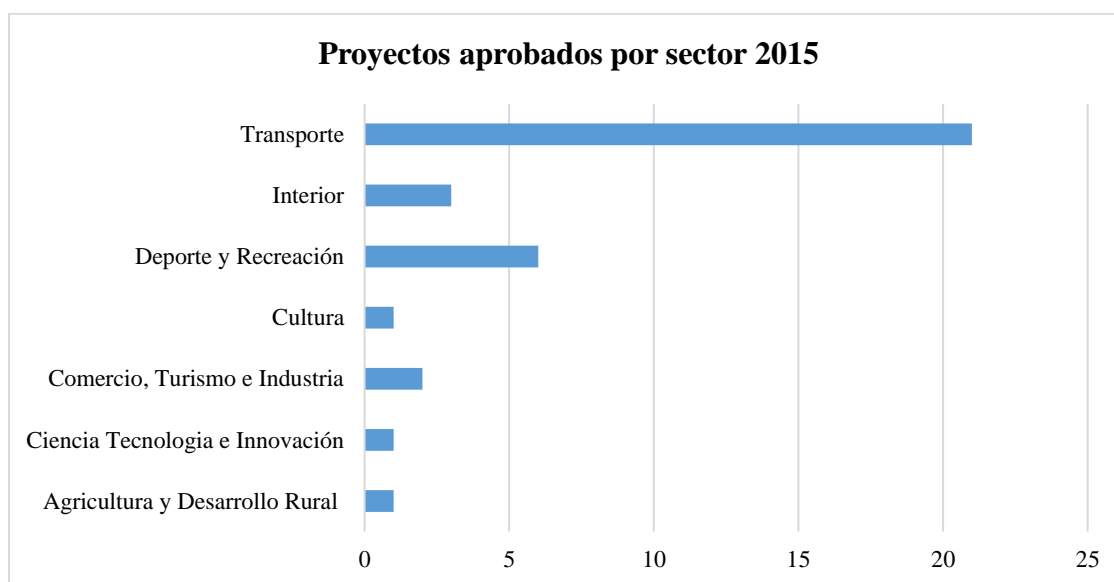
5.1.4. 2015: El año de los OCAD'S

A lo largo del año 2015 el OCAD departamental sesionó en reiteradas ocasiones, esta instancia logró reunirse diecisiete veces durante esta vigencia, demostrando así, que las autoridades de los tres niveles de gobierno empezaban a interiorizar las dinámicas propias del funcionamiento de los órganos colegiados. Coincidentemente en el 2015 finalizaba el mandato del ex gobernador Alan Jara, y se ha institucionalizado de manera informal la práctica de gestionar la mayoría de los recursos durante el último año de gobierno¹⁴.

¹⁴ Esta dinámica también obedece a los tiempos contractuales exigidos en el Estatuto General de Contratación para los distintos modelos de selección.

En esa misma vigencia, se evidencia la preocupación de las autoridades locales por agilizar el trámite de viabilización de proyectos en los sectores de vivienda y agua potable dado que la mayoría estaban represados en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en espera de su concepto favorable. La preocupación del departamento surge de la intención de cumplir satisfactoriamente las metas consignadas en el plan de desarrollo, y que estaban obstaculizadas por la demora de dichos conceptos, tal como consta en el acta 29 de 2015.

Gráfica 5: Proyectos aprobados por sector 2015



Fuente: Gráfica elaborada por la autora con base en la información de Mapa regalías. Datos consolidados 2015

En el acta número 30 del 6 de julio se da respuesta a la inquietud planteada en el párrafo anterior, afirmando, por parte del Ministerio encargado, que no había sido posible verificar la información de la totalidad de los proyectos ya que no se lograba visualizar en la plataforma SUIFP. Esta herramienta fue creada con el fin de tener un registro nominal de los proyectos de inversión, no obstante, su implementación tardó varios meses y por ello, se presentaron algunos inconvenientes:

Básicamente la adaptación consistió en la parte metodológica, ubicar un canal que permitiera que los proyectos que estaban en ejecución, que necesitaban recursos para su terminación pudieran migrar a la plataforma SUIFP y eso fue mediante un interfaz que generó el Departamento Nacional de Planeación DNP que permitió hacerlo en cierta medida, porque eso no fue definitivo, de hecho estamos ahí medio problemados porque muchos de los proyectos que se aprobaron en el 2012

quedaron registrados con pin 2013 por la dificultad de adaptación de esta tecnología. (Poveda, 2017)

Finalizando el 2015, el ex gobernador decide formalizar el último cambio en la secretaria técnica del OCAD, designando el tres de septiembre a William Enrique Cabrera Molano como Director del Departamento Administrativo de Planeación. Este cambio obedece a una práctica regular que han adoptado los dirigentes de realizar modificaciones el último año de gobierno, tal y como lo afirma el ex gobernador: los cambios generalmente son a nivel directivo no a nivel técnico, hay que apoyarse mucho en los funcionarios de lo técnico (Jara, 2017).

A partir de las dificultades que se presentaron durante los primeros años de la implementación del SGR, la Comisión Rectora decide crear el Sistema de Evaluación por Puntajes, orientado a mejorar la toma de decisiones en el proceso de selección y viabilización de proyectos financiados con recursos de regalías. El puntaje producto de su aplicación se constituye como un insumo para la aprobación de la iniciativa, y obliga a las entidades territoriales a escoger cinco sectores de acuerdo con su plan de desarrollo. El departamento del Meta en aras de cumplir con las metas planificadas prioriza los siguientes sectores: agua potable y alcantarillado, transporte, cultura, educación e inclusión social (OCAD departamental del Meta, Acta 36). No obstante, es preciso mencionar, que durante el cuatrienio, tan solo fueron aprobados dos (2) proyectos culturales, veinte (20) de inclusión social y treinta (30) de educación

5.2. Consideraciones del cuatrienio

En virtud de las consideraciones expuestas, resultaba imperioso que la administración departamental modificara su visión territorial a largo plazo en función del nuevo contexto que estaba atravesando. Por lo menos ese era uno de los propósitos que tenía la reforma, en eso coinciden autoridades del nivel nacional y local, al afirmar que el sistema tenía una pretensión específica y era adelantar sinergias entre distintas entidades territoriales para encausar la inversión hacia un mismo objetivo.

Lo anterior, se evidencia en la cantidad de proyectos dedicados al sector transporte, según datos del DNP, entre 2012 y 2015 la Gobernación del Meta radicó ciento once (111) proyectos para la construcción y el mejoramiento de la red vial en el departamento. En efecto, la mayoría de proyectos de inversión financiados con regalías estuvieron en el marco del sector de infraestructura

vial, hecho que generó distintas alianzas entre el nivel nacional, el departamento y los municipios del Meta al coordinar la viabilidad y aprobación de las iniciativas en el OCAD.

Con relación a este punto, es preciso resaltar, que en el año 2011, la Gobernación con el apoyo del DNP, estableció una visión de largo plazo en la cartilla Meta 2032, en este documento se definieron las principales líneas de acción para contribuir a un territorio integrado e innovador a través de la creación de una red vial amplia. En concreto, esta visión fue el punto de partida para que las autoridades locales le apostaran a proyectos que financiaran grandes y pequeñas obras de infraestructura con el propósito, de no solo generar sinergias entre los distintos niveles de gobierno, sino avanzar en la consolidación de un territorio competitivo y productivo. Aquellas decisiones fueron tomadas a partir de una visión compartida en el largo plazo que se mantuvo vigente a pesar de la disminución en los ingresos por regalías y, en consecuencia, de la crisis que produjo el impacto de esta situación.

Algo muy importante que introdujo la Ley 1530 de 2012 fue el SMSCE para monitorear en tiempo real las inversiones que se financian con regalías, en particular, la ejecución de los proyectos contratados. Esta herramienta permite controlar riesgos a través de alarmas que se emiten cuando se percibe algún tipo de información inconsistente y en caso que el sistema reporte algún tipo de dificultad, se debe realizar la visita integral al territorio para verificar la situación. En el Meta se han reportado más de ciento ochenta (180) alarmas, el sesenta y cinco por ciento (65%) corresponde a errores que se cometen al momento de cargar la información al sistema, sin embargo, con el paso del tiempo la Gobernación ha logrado corregir este impase (GESPROY-SGR. Subdirección de monitoreo, seguimiento y evaluación).

Uno de los logros que puede atribuirse al SMSCE es el fortalecimiento de los canales de comunicación entre la nación y las autoridades locales, teniendo en cuenta que el modelo antiguo no lograba generar vínculos de coordinación entre ningún nivel de gobierno, y tampoco proporcionaba herramientas para monitorear las inversiones. Pues bien, a partir de esos antecedentes se creó mapa regalías, liderado por el DNP y reglamentado en el acuerdo 33 de 2015 por la Comisión Rectora, como una herramienta interactiva en la cual se reporta la información de las 32 entidades territoriales con relación a los proyectos financiados en tiempo real.

A parte de las estrategias de rendición de cuentas, también surgen nuevos controles a los recursos del SGR, los cuales son vigilados permanentemente por la CGR. Durante el periodo

comprendido entre 2012 y 2015 el organismo de control encontró distintos hallazgos relacionados con dificultades internas del sistema:

Esos proyectos tienen un tiempo de ejecución que no siempre es el fiscal, en la mayoría de los casos exorbitan y superan esos tiempos, te voy a explicar por qué, un proyecto se aprueba en junio, el sistema le da seis meses para cumplir con los requisitos previos a la etapa pre contractual, si en esos seis meses no se cumple se puede prorrogar por otros seis meses más, y eso entonces implica que un proyecto que pudo haber sido aprobado en el último año de un gobierno por ejemplo en junio, pueda empezar su ejecución seis meses de haber empezado el siguiente gobierno, y así para todos los casos. (Poveda, 2017)

Esta dificultad también se evidencia en algunas actas del OCAD departamental del año 2014 (Acta 18, 19, 29, 30, 32, 33, 39), pues en distintas ocasiones se solicitaba la liberación de los recursos para la ejecución de proyectos aprobados desde la primera vigencia, es decir, desde el año 2012, en el entendido que no cumplían con la totalidad de requisitos técnicos para su respectiva viabilidad.

En suma, la entidad vivió un proceso de adaptación acelerado considerando que el gobierno liderado por Alan Jara comenzó su mandato con nuevas reglas de juego en un contexto que empezaba a emerger y a crear dinámicas propias de la complejidad del cambio. Ante esta situación se desató una crisis que tenía que ser resuelta de manera inmediata, tal y como lo relata la Secretaria de Planeación: “la adaptación al cambio fue inmediata porque no había nada que hacer, o ejecutamos, o comprometemos, o sencillamente nos quedábamos ahí” (Poveda, 2017).

La generación de una nueva realidad llevo a la entidad a emprender un proceso de cuatro años caracterizado por la construcción de capacidades que les permitiera a los funcionarios desarrollar habilidades para responder satisfactoriamente a las demandas del SGR, de ahí, se colinda el siguiente capítulo en el cual será posible analizar ciertas dimensiones que se hicieron presentes durante el cambio de régimen, y que, en suma, resumen los componentes de la capacidad de adaptación.

6. LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DEL META AL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: ANÁLISIS DEL CASO

6.1 Introducción

Este documento se planteó como objetivo general analizar la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR. Para ello, se ilustró previamente al lector acerca de las características del régimen anterior, los antecedentes de la reforma y los principales elementos del nuevo modelo, y por medio de un ejercicio descriptivo se hizo mención a las dinámicas presentes en la implementación del sistema actual. Lo anterior sirvió como base para generar una mejor comprensión del caso.

Específicamente este capítulo presentará los resultados del análisis de la información recolectada sobre la Gobernación del Meta, a partir de las entrevistas realizadas y la revisión de los informes y documentos publicados por las entidades departamentales y nacionales.

En cumplimiento con este objetivo, se hizo hincapié en la metodología adoptada para este trabajo, para ello se estudiaron los elementos conceptuales sobre la institucionalidad de los modelos de regalías, se realizó un registro de las principales etapas concernientes al proceso de adaptación, y se logró una aproximación directa a las experiencias del departamento del Meta. A partir de este contenido, se generaron los insumos para entender los puntos clave de la reforma, y con la información secundaria, recolectada y sistematizada, se extrajeron elementos para responder al planteamiento general.

Con claridad sobre estos puntos, bien puede comenzar el análisis cualitativo reconociendo que la capacidad de adaptación se refleja en cada una de las etapas construidas, no solo de manera conceptual sino práctica, a partir del trabajo de campo realizado. De ahí que se clasifiquen categóricamente los resultados alcanzados en cada fase.

6.2. La capacidad de adaptación en la Gobernación del Meta

Cada etapa será abordada desde distintos frentes: conceptual, descriptivo y analítico. Lo anterior con dos fines: conjugar todos los elementos posibles y profundizar de manera flexible en ciertos temas según el conocimiento, la experiencia y la información recogida. Así mismo, el análisis seguirá la lógica de la matriz planteada en el marco metodológico.

6.2.1. Anticipación

La anticipación es la capacidad que tiene una organización para visualizar contextos y situaciones futuras con el fin de crear habilidades para definir y proyectar el futuro en función de los objetivos deseados (ILPES, 2009), esta dimensión requiere esfuerzos mancomunados para preparar y planificar de manera proactiva la adaptación al cambio de manera adelantada.

La reforma a las regalías se empezó a discutir en el año 2010 y fue aprobada en el año 2012, es decir que además de ser un proyecto de conocimiento público, fue ampliamente difundido en los medios de comunicación debido a las controversias que generó durante su tránsito por el Congreso.

En ese entendido, las gobernaciones y las alcaldías tuvieron tiempo de informarse sobre el alcance de la reforma, es decir, que pudieron prever las ventajas y consecuencias que traía consigo la modificación, de modo que tenían la posibilidad de adelantar acciones tendientes a mitigar los efectos presupuestales de la nueva normatividad, y a trabajar en las capacidades que se requerían para recibir los beneficios del nuevo sistema.

Hay que tener en cuenta un elemento transversal y es el hecho que lograran coincidir dos eventos análogos en el tiempo: la puesta en marcha del SGR con el comienzo de las nuevas administraciones locales. Sumado a esta situación, debe agregarse que la Ley 1530 fue sancionada hasta el 17 mayo del año 2012¹⁵, lo anterior ocasionó un traumatismo causado por la ausencia de reglamentación durante los primeros meses.

Ante este inusual hecho, las autoridades departamentales manifestaron lo siguiente:

El SGR se aprueba en el año 2012, cuando los nuevos gobernadores acabamos de ser elegidos para el periodo 2012-2015 es decir que nosotros hicimos una propuesta de gobierno antes de saber las reglas con las cuales íbamos a tener que trabajar, eso desde luego, generó un traumatismo en todas

¹⁵ Una vez aprobado el acto legislativo, se autorizó al gobierno para expedir decretos transitorios con fuerza de ley con el objetivo de garantizar parte del funcionamiento del nuevo SGR. De esa manera, en diciembre del año 2011 se expidió el Decreto Ley 4923, por el cual se garantizaba la operación del SGR. Sin embargo, la creación de toda la institucionalidad con el conglomerado de normas, solamente se logró sobre la marcha a partir de la sanción de la Ley 1530 de 2012 y de una serie de circulares expedidas por la Comisión rectora.

las entidades y más aún en el caso de la Gobernación del Meta que venía trabajando con el antiguo sistema”. (Jara, 2017)

Señalan además que el cambio no fue previsto, por lo tanto, fue un traspié en el desarrollo de la entidad territorial:

Cuando surgen los cambios, en la mayoría de los casos: llegan, aterrizan, explota la bomba y hay que hacerlo de una vez (...) Como el sistema cae, el acto legislativo se aprueba y cae en el territorio y mucho de ello queda a discreción de los decretos reglamentarios, en la medida que iban saliendo íbamos conociendo un poco más del sistema. (Poveda, 2017)

Esta situación pone en evidencia que la administración departamental no tenía preparada ninguna estrategia de anticipación para enfrentar el cambio del sistema, aun cuando existía la posibilidad que el proyecto de acto legislativo se materializará. Incluso, los candidatos que se postularon para dirigir esta entidad podrían haber apostado a un programa de gobierno sin contar con un porcentaje significativo de regalías, asumiendo así, la presunción de nuevos escenarios.

Según las premisas desarrolladas, la Gobernación no solo dejó de un lado la visualización de situaciones futuras, sino que además los candidatos no tuvieron la capacidad de anticipar el contexto en cumplimiento de un plan de gobierno, lo que conforme a lo enunciado por el ILPES (2009), requiere de esfuerzos adelantados que proporcionen las herramientas necesarias para responder ante las nuevas demandas.

En cuanto al rol del Gobierno nacional y su responsabilidad de expedir las nuevas reglas de juego, la experiencia de quienes laboran en el DNP permite conocer que para los funcionarios esta etapa se constituyó como un aprendizaje continuo que se dio sobre la marcha, argumentando que en el nivel nacional no se previó el entramado de normas necesarias para la operación del SGR.

De acuerdo con lo anterior, el problema fue causado en doble vía, en tanto ambos gobiernos no lograron desarrollar las habilidades para prevenir, o por lo menos mitigar las consecuencias de un cambio que ameritaba mayor atención debido a su grado de complejidad, de ahí la importancia de la previsión como una herramienta que responda a los desafíos planteados.

6.2.2. Sensibilidad al cambio

Distintos autores coinciden en que la sensibilidad al cambio debe ser entendida como una reacción de las organizaciones para enfrentar la imprevisibilidad, en esta dimensión se intenta comprender si la entidad tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios, o por el contrario, es generadora de resistencia. (Christie, Arana, Callanta, Ayele, Belissa, Verdujin, Oosterhuis, Hil & Rijnveld, 2012)

La modificación al régimen de regalías creó una lógica de distribución distinta, en la cual es posible identificar dos escenarios:

- Las entidades productoras dejan de percibir un porcentaje significativo de regalías directas.
- Las entidades no productoras tienen la posibilidad de conseguir ingresos provenientes de los distintos fondos del sistema.

En el primer escenario se encuentra ubicado el departamento del Meta, pues al cambiar las reglas de juego, se disminuye su presupuesto en aproximadamente un 50%. De lo anterior se puede inferir que la nueva lógica afectó de manera negativa al departamento debido al impacto que tuvo sobre las finanzas locales. Ante la presencia de dicha contingencia, se desata una parálisis en la entidad por la falta de recursos para proyectar la inversión de los siguientes cuatro años y en particular, de la vigencia 2012.

La ausencia de una reglamentación clara, la pérdida de ingresos y la incertidumbre de una nueva administración condujeron a un contexto emergente caracterizado por el temor de los funcionarios, si bien esta situación no es fácil de documentar, algunos entrevistados señalaron lo siguiente:

Lo normal en estos casos es que haya una actitud de resistencia al cambio, eso es casi una actitud humana, porque cuando uno ya tiene total control sobre un proceso, le es muy difícil que cualquiera de estos aspectos cambie. (Poveda, 2017)

No se puede interpretar la premisa anterior sin vincular elementos del enfoque sistémico, especialmente, aquellos que entienden la organización como un sistema complejo que implica reconocer la incertidumbre como elemento constante en las estructuras emergentes (Martínez, 2005). La experiencia del departamento del Meta pone en evidencia que la nueva realidad alteró el comportamiento de los actores en tanto se perdió el control absoluto en la toma de decisiones con la inclusión de los OCAD, se registraron actitudes negativas frente a la pérdida de recursos, y se dejaron llenar espacios cargados de incertidumbre en vista de la ausencia de reglas de juego.

Para subsanar los efectos de cualquier cambio institucional es necesario prever un régimen de transición que sirva como apoyo para adoptar los cambios de manera gradual sin interrumpir los procesos al interior de la organización. En este caso, el Gobierno nacional no dispuso de un mecanismo transicional que regulara este asunto.

Al respecto la CGR, en el informe de resultados de la implementación del nuevo sistema, titulado *Un año después*, señaló:

Entre el antiguo y el nuevo régimen de regalías, no se previó un mecanismo de transición que permitiera cerrar el anterior modelo, basado en la Ley 141; a las entidades prepararse para el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas; y a los receptores ajustarse para fortalecer sus procesos, estructurando una institucionalidad capaz de poner a funcionar el nuevo engranaje, evitando el actual estancamiento en que se encuentra el flujo de recursos (CGR, 2013, p.10)

Además, de acuerdo con las respuestas registradas en la entrevista dirigida al funcionario del DNP, se hace mención acerca del esfuerzo institucional que tuvo que hacer la entidad para poner en marcha el sistema, aduciendo que no se previó una transicionalidad y ello condujo a una falta de fluidez en la implementación de la nueva ley.

Ahora bien, se ha visto que con el tiempo se han subsanado varias de las dificultades que suscitaron la resistencia de los funcionarios hacia el nuevo sistema. En términos generales las autoridades manifiestan que tras el choque institucional, se vieron en la necesidad de reaccionar

en tanto por obligación constitucional tenían que ejecutar los recursos de acuerdo a un plan de desarrollo inscrito. No obstante lo anterior, se siguieron promoviendo una serie de acciones para darle continuidad a procesos que no podían interrumpirse al interior de la Gobernación, tales como: la construcción del plan de desarrollo, las inflexibilidades presupuestales, la ejecución de los recursos, entre otros.

A pesar de este avance, la resistencia hacia el sistema sigue latente hoy en día, tal y como lo manifiesta el ex gobernador del Meta:

Hoy, todavía, toda persona que tiene que trabajar con eso, lo odia, odia el OCAD, porque no es un sistema eficiente, es un sistema que se estructuró supuestamente para corregir errores del pasado (...) casi que se estructuró sobre la base de que en provincia no saben hacer las vainas entonces hay que controlarlo todo desde el nivel central. (Jara, 2017)

La aseveración anterior, además de poner en evidencia la resistencia de los funcionarios hacia el sistema, también hace alusión a otros aspectos independientes de esta etapa. Lo cierto es que el SGR no tuvo una aceptación adecuada al interior de la entidad por las razones expuestas, que bien pueden resumirse en dos elementos: pérdida de recursos y ausencia de un régimen de transición. A pesar de la poca tolerancia registrada hacia la nueva reglamentación, se destaca el dinamismo de los funcionarios para seguir avanzando en los procesos internos de obligatorio cumplimiento.

Así mismo, es importante mencionar la disposición de los actores para superar dicha resistencia y continuar trabajando en un sistema cargado de incertidumbre normativa. Lo anterior guarda relación con el carácter imprevisible de los sistemas como catalizador de herramientas analíticas para abordar la complejidad.

6.2.3. Crisis

Esta dimensión tiene una característica particular dado que fue el resultado de la evidencia empírica. La información recolectada demostró que una de las etapas más importantes al interior de una transformación guarda relación con la coyuntura, es decir, ese momento que refleja de manera muy concisa el choque que existe entre un estado previo y el instante posterior.

La crisis, definida desde su perspectiva más simple, corresponde a un cambio profundo en la estructura de una realidad organizada pero inestable (Real Academia Española). Asumiendo esta descripción, la reforma produjo un golpe en la institucionalidad de la Gobernación del Meta al modificar el marco normativo, y particularmente, al recortar la mitad de su presupuesto.

Para ilustrar este contexto, en las entrevistas se refirieron a analogías capaces de ejemplificar dicha dificultad, la más utilizada sostenía que la persona X se acostumbraba a ganar cierta cantidad de sueldo, y de un momento a otro, su salario disminuía a la mitad; sin lugar a duda, la persona X tenía que emprender una serie de acciones para superar la crisis tras la disminución de sus ingresos. Esa realidad refleja el momento coyuntural que atravesó la Gobernación durante los primeros meses:

Uno entiende que un sistema de regalías no puede implementarse en un día y es un proceso de aprendizaje y mucho de ese aprendizaje es ensayo y error, pero el Estado es muy lento para tomar decisiones y mucho más lento para corregirlas, eso generó una parálisis y un traumatismo enorme. (Jara, 2017)

Mientras transitaban por esta etapa, sucedieron una serie de imprevistos que tuvieron que enfrentar. El primero de ellos, fue la parálisis en la inversión por la ausencia de normas claras que guiaran la implementación del SGR, desde el Gobierno nacional se reconoce que lo más difícil del año 2012 fue arrancar el sistema, por eso el DNP se concentró en expedir un blindaje normativo para que las entidades territoriales pudieran empezar a dialogar con las nuevas dinámicas del régimen de regalías.

Este inconveniente trajo consecuencias fiscales, según el informe de la CGR, durante la vigencia 2012 se reportó una ejecución presupuestal del 40% (CGR, 2013, p. 46) y al discriminarlo por departamentos, el Meta presentó una ejecución del 51,54% (Gobernación del Meta, 2013, p. 20). Este hallazgo fue generalizado en todo el país, pues las regalías hacen parte del conjunto de recursos que por disposición constitucional y legal le corresponden al Estado, y en virtud de ello, deben ser ejecutados con sujeción a los principios de la administración pública.

Por otro lado, la Gobernación se encontró con un problema adicional: la formulación de proyectos. El Meta es uno de los departamentos que recibía regalías de manera casi permanente¹⁶ por consiguiente guardaba algún nivel de acercamiento con las dinámicas que se llevaban a cabo para la consecución de estos recursos, específicamente, con la MGA. Empero de ello, se dieron cuenta en medio de la crisis que no tenían la capacidad suficiente para estructurar iniciativas, de ahí que dispusieran todos los esfuerzos para superar esta contrariedad.

En particular, surgieron dos problemas, el primero relacionado con los conceptos técnicos previos y favorables emitidos por los Ministerios para los proyectos sectoriales (Comisión Rectora, acuerdo 13 de 2012). En el 2012, las autoridades locales manifestaron que era casi imposible obtener la viabilidad de dichas entidades por causas distintas: represamiento en la emisión de conceptos para 32 departamentos con sus respectivos municipios, tiempos de respuesta y falta de conocimiento en el terreno por parte de los funcionarios del orden nacional. Frente a este último existe un ejemplo particular registrado en una de las entrevistas:

Íbamos hacer un acueducto en un sitio que se llama San Juan de Lozada, eso queda en la mitad de la sierra de la Macarena, pues ahí el Estado nunca había hecho presencia, y entonces nos pedían en el Viceministerio de Aguas el estudio pluviométrico de los últimos 50 años para poderlo aprobar, pues claramente no había, nunca se había hecho un estudio pluviométrico, allí el estudio es preguntarle a la gente que ha vivido muchos años ¿Esto se seca o no se seca? ¿Cómo es? Tocaba ir en verano, medir caudales en verano; ir en invierno, medir caudales en invierno; y proceder, pero un estudio pluviométrico en unas zonas donde el Estado nunca ha estado pues era ilógico, pero sin esos conceptos los Ministerios no lo aprobaban. (Jara, 2017)

El segundo problema era la debilidad en la estructuración de proyectos y en la planeación de las inversiones. El DNP reconoció en una de las entrevistas que el SGR se diseñó pensando que se implementaría “en Dinamarca y no en Cundinamarca” (Rojas, L. 2017) evidenciando que las competencias que les fueron entregadas a las entidades territoriales no se pudieron cumplir por la debilidad institucional de las mismas.

¹⁶ Ver Tabla 3. Histórico de regalías giradas 2004-2015.

Luego, surge otro incidente: el represamiento de proyectos aprobados en la Secretaría de Hacienda y en la Secretaría Jurídica:

Nos encontramos con otra dificultad, aprobados los proyectos había que licitarlos y entonces normalmente la Gobernación sacaba una, dos o tres licitaciones al mes, como aquí se aprobaron en un solo OCAD 20 proyectos entonces el área financiera y el área jurídica tampoco tenían la capacidad de poder tramitar 20 proyectos al tiempo, el problema ya no era en el área de estructuración de proyectos sino en el área de ejecución. (Jara, 2017)

Con el cambio del sistema, se expusieron las debilidades de la Gobernación del Meta con relación a su capacidad administrativa y técnica, lo anterior demuestra que la crisis exteriorizó varias dificultades que tenía la organización y que no hubieran sido percibidas de haber permanecido en el mismo entorno. La coyuntura también mostró las deficiencias del Gobierno nacional con respecto al desconocimiento que tienen del territorio, lo anterior, sin duda, genera una mala praxis de las políticas públicas en el sentido que se diseñan y se implementan para realidades homogéneas.

La dimensión descrita es un componente de la capacidad de adaptación, pero contrario a las demás, no sirve para evocar el poder resiliente de la institución sino para darse cuenta de las fallas que han venido persistiendo durante un largo periodo de tiempo y que solo se hacen visibles cuando el ambiente se modifica, en otras palabras, y desde la perspectiva sistémica, estas fallas mecánicas no saldrían a la luz bajo estructuras resistentes, solo las interacciones con el entorno, y más específicamente, con la contingencia señalada, hacen posible su identificación.

6.2.4. Estabilidad

De acuerdo con el PNUD (2010), la estabilidad se ve reflejada en la capacidad que tiene una organización para mantener el equilibrio tras un cambio institucional a través de la identificación de prácticas, y de la mitigación de riesgos internos y externos mediante una buena gestión. En otras palabras, la estabilidad es la habilidad que tiene una institución para mantener sus elementos en determinadas condiciones independientemente de los cambios en el entorno.

Luego de la crisis que desató la reforma, se empezó a consolidar un nuevo contexto dado que cambiaron las reglas de juego y se incluyeron nuevos actores en la toma de decisiones. Las normas vigentes forzaron a las autoridades departamentales a dirigir sus esfuerzos en aras de normalizar el ambiente y propender por el cumplimiento efectivo de sus funciones.

Para verificar esta información, es necesario estudiar cada una de las variables señaladas en la matriz, de esa manera será posible analizar la dimensión a través de sus componentes:

- Funcionarios externos que fueron contratados para brindar capacitaciones sobre el SGR

La comisión Rectora a través del acuerdo N°005 de 2012, estableció los lineamientos para la correcta administración del porcentaje destinado al funcionamiento del SGR. Por su parte el DNP conforme a lo anteriormente expuesto, por medio de la circular 0041 de 2012 emitió las orientaciones para el manejo de los recursos de fortalecimiento. De conformidad con dichas normas, se disponía que la ejecución de los mismos tenía que ser destinada a fortalecer la función misional de las secretarías técnicas así:

Incrementar la capacidad organizativa, de conocimiento y fortalecimiento de los recursos físicos y tecnológicos de estas en la formulación, presentación y verificación de requisitos de los proyectos. En todo caso no se podrá financiar con estos recursos gastos diferentes a los relacionados con el funcionamiento del SGR. (Circular 0041 de 2012)

Bajo esta premisa, la Comisión rectora dispuso de unos recursos para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de los OCAD departamentales y municipales, según la resolución 1730 del 2012, se realizó un giro por valor de \$125.000.000 millones a la cuenta única de regalías cuya titularidad la tiene la Gobernación del Meta.

Estos recursos fueron destinados para contratar personal que apoyara la implementación del sistema en el Meta, comprar equipos tecnológicos y gestionar viáticos autorizados¹⁷:

¹⁷ El 5 de septiembre del año 2013 se emitió un concepto por parte del DNP aclarando los asuntos relacionados con el presupuesto de fortalecimiento destinado para los viáticos de los funcionarios que pertenecen a las secretarías técnicas de los órganos colegiados departamentales y municipales. El 13 de

Se destinó en contratación de personal, compramos uno que otro equipo (...) un escáner muy necesario que se nos dañó prontamente por el volumen de trabajo, ahí estamos en la expectativa de volver a reponerlo (...) una grabadora y en el transporte del secretario técnico del OCAD (...) así se financiaron gran parte de estos recursos. (Poveda, 2017)

Aquí se ponen en evidencia varias cosas, la primera es que el Gobierno nacional era consciente de la precariedad tanto institucional como organizacional que se presentaba en las secretarías u oficinas de planeación a nivel territorial. De ahí que se destinaran unos recursos para atender esta dificultad, sin embargo, el apoyo financiero se vio reflejado en las cuentas bancarias hasta el mes de agosto del año 2012, es decir, siete meses después de la entrada en vigencia del nuevo sistema. A pesar de ello, se destacan los esfuerzos del gobierno por superar esta problemática.

Con respecto a la Gobernación del Meta era claro que existía una deficiencia en infraestructura en tanto no era suficiente la disponibilidad de equipos para atender las nuevas demandas. En un segundo aspecto, se debe reconocer la capacidad estratégica del gobernador para mantener en su cargo a los funcionarios vinculados laboralmente por contrato de prestación de servicios durante la totalidad de su gobierno, pues según lo manifestó en la entrevista, era fundamental preservar la curva de aprendizaje de los funcionarios formados técnicamente en este asunto. De ahí el reconocimiento nacional en varias de las acciones realizadas por parte del OCAD departamental del Meta.

Finalmente, sobresale el trabajo conjunto de ambas entidades –DNP y Gobernación del Meta- en el sentido que se destinaron los recursos de fortalecimiento de manera adecuada atendiendo a criterios físicos, humanos y tecnológicos. Lo anterior, bajo las orientaciones y el acompañamiento permanente del nivel nacional.

- Grado de interferencia política en los procesos técnicos u operativos relacionados con el SGR

Cuando el OCAD departamental empezó a sesionar, se observaron algunas dificultades en el sentido que era una figura novedosa en la que se tenían que compartir las decisiones de inversión

mayo de 2014 se emite un segundo concepto en el mismo sentido, aclarando que el ordenador del gasto bajo su autonomía era quien determinaba el nexo causal del gasto.

con el nivel nacional y municipal. Lo dicho, no fue obstáculo para poner en marcha el sistema, pero si fue un elemento de discordia al interior de los OCAD por la cantidad de trámites exigidos para la aprobación de proyectos por parte del nivel nacional.

Específicamente, se criticó el exceso de trámites, mas no la inclusión del Gobierno nacional en la toma de decisiones locales, pues según las experiencias de los entrevistados, ellos estaban de acuerdo con el control de los recursos, sin embargo, hicieron hincapié en señalar que había un punto de quiebre que no fue tenido en cuenta durante la elaboración de la nueva normatividad y era el relacionado con la contratación de los proyectos, aduciendo que se fortalecieron las capacidades de formulación y se separó la planeación de la contratación, elevando la primera sobre la segunda. Pero en lo que respecta al sistema, consideran que los procesos técnicos se blindaron de algunas interferencias políticas con la inclusión de los OCAD:

Siempre habrá incidencia política en todas las decisiones de inversión pública, pero de alguna manera acá se reduce esa incidencia política, es decir, todo son decisiones políticas, por ejemplo, un acto administrativo es una decisión política y de por sí, no es malo, hay veces que existen temas politiqueros o pago de favores, entonces por el tema del OCAD aquí se reducen bastante esos temas. (Jara, 2017)

- Claridad en los roles dentro de la configuración del SGR en el departamento

La creación de un órgano colegiado para la toma de decisiones en el nivel local generó un malestar en las entidades territoriales en tanto daba la impresión que se vulneraría la autonomía territorial, en específico, la disposición constitucional que le permite a los departamentos y municipios administrar sus recursos (Const., 1991, art. 287).

Pues bien, a pesar de la inclusión de un nuevo actor, la Gobernación del Meta ha manifestado su apoyo y complacencia con la figura adoptada. En principio se generó un clima de incertidumbre al no existir una reglamentación para la conformación de los OCAD, pero no se manifestó ningún tipo de resistencia con respecto a su creación:

El OCAD, el concepto de que haya ese triángulo: nación, departamento, municipio, a mí me gusta, y mucho, tanto así que yo lo propondría para todas las inversiones. (Jara, 2017)

Dicho de otro modo, las autoridades promovieron la figura creada en la Ley 1530 al considerarla una herramienta de coordinación horizontal entre los tres niveles de gobierno.

- Cambios en la estructura organizacional de la Gobernación del Meta para atender las demandas frente al SGR

En ocasiones, con el objetivo de atender nuevos requerimientos, es necesario realizar cambios en la estructura funcional al interior de la organización. En este caso, y para hacer más ágil la presentación, aprobación, y ejecución de proyectos, era indispensable robustecer tres dependencias departamentales: la Dirección Territorial de Planeación, la Secretaría Jurídica y la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta que las tres participan de manera activa en las dinámicas del SGR.

Frente a esta necesidad, la Gobernación no respondió de manera acertada:

Hubiera sido supremamente importante que se hubiera hecho una acomodación de la estructura administrativa para generar unos cargos que son necesarios y que aún no se han hecho. (Poveda, 2017)

Además, la directora de Planeación Territorial señaló la importancia de tener una estructura más sólida en la Dirección de Planeación para atender funciones relacionados exclusivamente con la secretaría técnica. Así mismo elevó una crítica en el sentido que no estaba de acuerdo con la vinculación laboral de la mayoría de los funcionarios, considerando que un contrato de prestación de servicios no generaba un aprendizaje continuo.

Si bien los cambios señalados no se materializaron, el gobierno departamental si realizó dos cambios: En la secretaría de hacienda se crearon dos nuevos módulos para atender los temas relacionados con el presupuesto de regalías, que ahora es independiente del presupuesto departamental; y en tesorería se estableció un módulo de cuentas para manejar la dispersión de recursos única y exclusivamente para el sistema.

- Capacitaciones sobre el nuevo SGR

El Gobierno nacional emprendió una campaña para implementar el sistema debido a que no se previó un régimen de transición que garantizará la transformación de manera progresiva, por lo tanto, sus esfuerzos se concentraron en poner en marcha el sistema:

Gran parte del objetivo era poner en marcha el SGR, cuando arrancó fue necesario brindar herramientas que permitieran formular y pensar en proyectos, se proporcionaron otros mecanismos como el tema de cadenas de causas y consecuencias, árboles de problemas, análisis de alternativas, todo el tema de metodología del marco lógico que al final se resumía en la MGA, entonces bajo este enfoque de desarrollo de intervención asociado en proyectos, se avanzó en el territorio. (Rojas, L. 2017)

Por su parte, las autoridades departamentales coinciden que tuvieron que aprender sobre la marcha, pero que este camino se hizo más sencillo con la emisión de conceptos, circulares y acuerdos que iba expidiendo la Comisión Rectora para la organización y el funcionamiento del nuevo sistema. Lo anterior evidencia que además de las capacitaciones, se utilizaron otros mecanismos para guiar a los funcionarios, destacando la dedicación que sostuvieron ambos niveles de gobierno para adquirir ciertas capacidades relacionadas con la formulación de proyectos.

A manera de síntesis, conviene resaltar para los propósitos de este capítulo, que la Gobernación del Meta logró mantener el equilibrio institucional por medio de distintas herramientas, que si bien no pueden ser consideradas como condiciones permanentes, si han logrado dejar capacidades instaladas que le sirven a la entidad para adaptarse al nuevo sistema, y en definitiva, a los contextos emergentes. Aunque sobre este asunto se observan avances significativos, también se perciben algunos elementos que no fueron tenidos en cuenta por ningún nivel de gobierno opacando la estabilidad, la cual fue permeada por asuntos sin resolver.

6.2.5. Adaptación

Está en una de las etapas esenciales del marco metodológico debido, no solo a su etimología, sino a los componentes que representa. En capítulos anteriores, esta dimensión fue

descrita como la habilidad de una institución para dominar el cambio a través de la apropiación de nuevas demandas (PNUD, 2010), sugiriendo en últimas, que la capacidad de adaptación representa la destreza de un sistema para anticipar, adaptar y responder de forma continua, eficaz e innovadora a las nuevas necesidades, normas y entornos que pudiesen surgir.

Conforme a esta definición, y al estudio de caso señalado, la matriz contiene cuatro variables para guiar el análisis de la etapa en mención:

- Funcionarios que comprenden plenamente el nuevo SGR

Este componente refleja el grado de apropiación de los funcionarios de la Gobernación del Meta con respecto a las normas formales. Para la administración departamental la reglamentación era totalmente novedosa, causa por la cual se respiraba un clima de incertidumbre tras la puesta en marcha del nuevo sistema. Lo anterior requirió un esfuerzo de los actores para empezar apropiarse de las directrices señaladas en la normatividad vigente.

En consecuencia, se realizaron capacitaciones con la intención de generar conocimiento acerca del funcionamiento del nuevo sistema, pero gran parte de este aprendizaje se dio sobre la marcha, en virtud de que la teoría muchas veces se aleja de la realidad, y la apropiación no solo requería de una pedagogía oportuna sino de una praxis que solo se obtiene a través del tiempo. Esta premisa coincide con el postulado de Peter Morgan (2006) en el que se presume que durante una transformación organizacional los actores tienen una comprensión limitada que se va desarrollando a medida que avanza el proceso.

El ex gobernador del Meta reseñó en su entrevista la complejidad con la que fue abordado el sistema en su inicio, y paralelamente rescató la capacidad técnica de sus funcionarios para ir absorbiendo la reglamentación de manera ágil y comprensible:

En el 2012, como en 2011, no había nada, nadie sabía nada, a todos nos tocó empezar hablar *ocadiano*, entonces, nosotros lo que sí hicimos fue no rotar ese personal que iba a los OCAD, el conocimiento técnico que iban adquiriendo era valiosísimo, entonces en cada una de las entidades que tramitaba proyectos al OCAD había una persona responsable, fue muy importante eso. (Jara, 2017)

De la afirmación anterior se destaca un elemento que fue producto del trabajo empírico: la rotación de personal. Este factor se constituye como una de las piezas claves de esta dimensión,

pues el hecho de sostener una curva de aprendizaje durante la etapa de transición forjó un conocimiento en los funcionarios, que luego se vería reflejado en los buenos resultados del SGR en el Meta. Ahora bien, este avance se vio opacado por la vinculación laboral que tenían estos funcionarios, dado que la mayoría trabajaba mediante un contrato de prestación de servicios realizando actividades misionales. De cualquier modo, la capacidad instalada se puede perder debido a la inestabilidad laboral de la mayoría de funcionarios.

- Número de proyectos radicados ante la secretaria técnica del OCAD departamental vs Número de proyectos aprobados en el OCAD departamental:

Esta unidad de análisis fue mencionada en el segundo capítulo como un elemento adicional de la descripción del proceso de adaptación de la Gobernación del Meta. En este caso, se utiliza esta variable para determinar la apropiación de los funcionarios a la nueva metodología y sobretodo, para observar los avances con respecto a la estructuración de proyectos bajo la MGA. Para eso, se expone la relación de proyectos:

Tabla 6. Relación de proyectos (consolidado OCAD departamental del Meta)

Relación de proyectos (consolidado OCAD Meta)			
Año	Sesiones OCAD departamental	Proyectos	
		Presentados	Aprobados
2012	OCAD I	90	76
	OCAD II	78	56
	OCAD III	26	19
	OCAD IV	21	18
2013	OCAD V	2	2
	OCAD VI	17	14
	OCAD VII	2	2
	OCAD VIII	0	0
	OCAD IX	12	7
	OCAD X	30	19
	OCAD XI	9	7
	OCAD XII	1	1

	OCAD XIII	35	35
2014	OCAD (Consolidado 2014)	36	34
	Total	357	292

Fuente: Acta 21 de 2014 OCAD Meta

La tabla anterior señala la relación entre los proyectos presentados y los proyectos aprobados, al mismo tiempo que presenta los resultados obtenidos a través del tiempo. Esta premisa pone de manifiesto que la adaptación de los funcionarios al sistema se hizo evidente tras el fortalecimiento de las capacidades para formular proyectos de inversión de acuerdo a los criterios señalados en la MGA. Del mismo modo revela que la dominación del cambio fue posible gracias a la apropiación de reglas, tanto formales como informales, en las dinámicas que surgieron al interior de los órganos colegiados.

- Cambios tecnológicos tales como adquisición de tecnología, hardware, software, o equipos especializados para mejorar el cumplimiento de las funciones relacionadas con el SGR

Para que el sistema funcionara se requerían los insumos necesarios, de ahí que esta variable fuese transversal en la medida que la entidad necesitaba las herramientas tecnológicas adecuadas para utilizar y aprovechar los beneficios del sistema.

La Gobernación del Meta en el año 2012 contaba con una infraestructura temporal debido a que estaba en construcción la sede principal, por ello se dispusieron una serie de locaciones ubicadas en lugares dispersos por la ciudad de Villavicencio. Las secretarías de despacho que participaban en el ciclo de las regalías quedaron separadas y presentaban cierto tipo de aglomeración al interior de sus oficinas.

En el marco de esta realidad física se puso en marcha el sistema, y en consecuencia parte de las transferencias por concepto de fortalecimiento institucional fueron utilizadas en la compra de equipos tecnológicos con el propósito de desarrollar las funciones propias del SGR: “Comparamos uno que otro equipo, dos, tres, cuatro equipos de cómputo, un escáner muy necesario que se nos dañó prontamente por el volumen de trabajo (...), y una grabadora”. (Poveda, 2017).

Lo anterior, pone en evidencia que a pesar de que el Gobierno nacional transfirió estos recursos para apoyar a las entidades territoriales, también es cierto que muchos departamentos, como el Meta, no pudieron utilizar de manera estratégica estos recursos en el sentido que tuvieron que usarlos para robustecer la infraestructura institucional (Fedesarrollo, 2014). Como bien se señaló previamente, este apoyo financiero fue desagregado en tres rubros: infraestructura, asesorías y viáticos. No obstante, se destaca la priorización que hicieron para responder de manera integral a la nueva realidad.

Para cerrar esta dimensión, es imperativo reconocer la labor de la Gobernación del Meta para adaptarse a los nuevos contenidos de manera ágil mediante la permanencia de funcionarios en cargos relacionados con el SGR, la apropiación efectiva de la nueva reglamentación, la pedagogía impartida por el Gobierno nacional e incluso, la disposición de las autoridades para recuperarse tras la crisis institucional. Esta conclusión coincide con la opinión señalada en la siguiente entrevista:

Yo destacó la construcción de capacidad técnica de los funcionarios, que supieron entender rápidamente cómo funcionaba eso, y al entender cómo funcionaba, adaptarnos a ello y poder presentar las iniciativas (...) o sea nosotros finalmente conociendo cuales eran las reglas de juego, jugamos con esas reglas y logramos sacar adelante nuestro plan de desarrollo. (Jara, 2017)

6.2.6. Renovación/innovación

En esta etapa se analizarán los componentes relacionados con la disposición y la disciplina de la Gobernación del Meta para apropiar nuevas prácticas tras el choque institucional ocasionado por la reforma. En ese sentido se estudiará la creación de espacios creativos, el mantenimiento o cambio de la visión territorial, el nivel de inversión en ciencia tecnología e innovación y los elementos relacionados con la eficiencia institucional.

Engel, Keijzer & Land (2007) afirman que al final de los procesos de adaptación se generan oportunidades para crear espacios o renovar mecanismos al interior de una organización. Lo anterior, debe complementarse con un nivel de inversión en áreas de ciencia e innovación con la intención de establecer incentivos que ayuden a superar la crisis y a renovar la entidad.

En este caso se analizarán cuatro variables a la luz de la premisa señalada:

- Procesos creativos

La Gobernación del Meta se destacó por apropiarse de forma ágil la nueva reglamentación, para ello utilizó distintas estrategias dirigidas a hacer más expeditos los procesos, de tal manera que pudieran poner en marcha el SGR. Las autoridades departamentales señalan que fue necesario destinar parte de los recursos de fortalecimiento para robustecer sus capacidades técnicas y administrativas con el propósito de implementar el sistema y superar la parálisis existente.

El ex gobernador hace alusión al lenguaje *ocadiano* con el que tuvieron que empezar a dialogar los funcionarios responsables de estas áreas, una vez formados técnicamente, se evitó la rotación de personal para mantener esa curva de aprendizaje. Lo anterior, sumado a la creatividad de los actores, fue la combinación adecuada para obtener buenos resultados:

Nos queda un aprendizaje mayor, y es que definitivamente, gran parte del trabajo y del éxito pudo haber sido gracias a la creatividad, la capacidad de evolucionar muy rápido, de trabajar con un equipo dispuesto a lanzarse al vacío, con o sin paracaídas, para experimentar todos los riesgos que eso implica, pero tratando de minimizar todos los impactos. (Poveda, 2017)

Este trabajo se hizo de la mano del DNP, quien contribuyó en la generación de herramientas para dejar algún tipo de capacidad instalada en el territorio. Actualmente, en la página web, se pueden encontrar diversos mecanismos que orientan el proceso, tales como el kit territorial, el banco único de proyectos, las capacitaciones web, entre otros. Existe uno en especial, que fue elaborado hace poco y se denomina: proyectos tipo. Esta herramienta surge como un apoyo para las entidades territoriales que tienen dificultades con la estructuración de proyectos, y consiste en un listado de iniciativas sectoriales que sirven para orientar a los formuladores a través de

documentos guía que solo se deben ajustar según las particularidades de cada territorio (Rojas, L. 2017).

Con la información anterior se ha logrado avanzar en la viabilización y aprobación de proyectos ante el OCAD. Pues tal como se mencionó previamente, la crisis hizo visible las debilidades que tenían los departamentos y municipios para formular proyectos, ante dicho obstáculo fue necesario que el Gobierno nacional emprendiera una búsqueda de estrategias para superar el impase, el cual no fue previsto en el diseño del sistema.

- Avances en la formulación de una nueva visión territorial

En el documento Meta 2032 se hizo un esfuerzo por concretar en el largo plazo la visión territorial del departamento, de ahí que la entidad le apostará a la competitividad a través del fomento económico y la construcción de infraestructura (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011). Bajo este lineamiento el plan de desarrollo *juntos construyendo sueños y realidades* precisó la visión consolidando un modelo de desarrollo caracterizado por la inclusión social y el restablecimiento de los derechos, y en consonancia con el documento señalado:

También habrá consolidado su protagonismo como eje económico fundamental para el país y tendrá implementados modelos productivos alternativos de alta competitividad internacional, aprovechando su diversidad de suelos, culturas y climas y su posición geoestratégica, en el marco de una visión de futuro posible y compartida por todas y todos los metenses. (Plan de Desarrollo 2012-2015)

Aunque la realidad dista de lo expresado en estos documentos en tanto la crisis no incentivó la búsqueda de alternativas de financiación¹⁸ hay que reconocer que la reforma si alentó el robustecimiento de otros elementos: fortaleció la planeación, mejoró la interlocución entre los niveles de gobierno y generó un acercamiento del nivel nacional en el territorio, en eso coinciden las opiniones de los entrevistados.

¹⁸ La financiación del plan de desarrollo 2012-2015 estuvo alentada por las transferencias, siendo las regalías la principal fuente de subvención con aproximadamente un 50%. (Ver Anexo 1. Principales fuentes de financiación del plan de desarrollo 2012-2015)

- Nivel de inversión en ciencia, tecnología e innovación

Para el PNUD (2010) la inversión en innovación es un elemento transversal en el proceso de adaptabilidad, en virtud que le permite diseñar prácticas o políticas que mitiguen eventuales riesgos. Como se mencionó en el primer capítulo esta clase de inversiones con cargo al SGR deben ser tramitadas a través del FCTI, no obstante, es uno de los fondos que menos ha tramitado iniciativas desde su implementación debido a que la capacidad para estructurar proyectos en estos asuntos es bastante precaria en el territorio:

Las altas capacidades en desarrollo tecnológico y en investigación se concentran en las tres principales ciudades capitales del país, en los demás territorios pues es mínimo su acercamiento hacia un proceso consolidado de ciencia, centros de investigación conformados o reconocidos, todo es muy limitado y el FCTI igual le asigno recursos a todo el mundo, entonces entidades que tienen dificultades no conocen y van y se estrellan con procesos muy rigurosos, pares académicos, sustentar ante Colciencias. (Rojas, L. 2017)

Esta afirmación es compartida por las autoridades departamentales que justifican su distanciamiento con este fondo, al no comprender los lineamientos generales del mismo y por un asunto de competencias:

El OCAD de ciencia y tecnología es como el OCAD que no funcionó, que no estuvo ahí porque no es muy bien entendido y no sabemos cuáles son los proyectos de ciencia y tecnología (Además) no está dentro de las competencias departamentales hacer investigación, donde nos pongan a gerenciar esas cosas pues quebramos porque no es nuestra función, entonces como no es nuestra competencia es difícil, no hay alguien especializado aquí para que lo haga. (Poveda, 2017)

El desconocimiento general frente a este fondo, es el resultado de que solo se hayan tramitado dos proyectos en ciencia, tecnología e innovación durante el cuatrienio por un valor de \$23.212'845.000 (Mapa regalías). Ahora bien, se supone que estas iniciativas deben estar dirigidas a “incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del

conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general” (Ley 1530, 2012, art. 29), lo anterior no corresponde con los objetivos planteados en los proyectos presentados por la Gobernación del Meta y aprobados por el OCAD en mención.

El objeto contractual de las dos iniciativas es financiar el desarrollo humano, es decir, conceder becas dirigidas a generar capacidades de tal manera que este conocimiento se pueda retribuir en mejorar el capital humano del departamento (Ver mapa regalías) lo anterior, no es un propósito inocuo, de hecho es el primer paso para lograr otro tipo de capacidades en los funcionarios al interior de una organización, pero según las disposiciones legales, en este fondo deberían presentarse otro tipo de proyectos, tal y como lo señala el funcionario del DNP: “muchas entidades lo han asociado a tema de becas pero eso es lo más limitado que puede haber en ciencia y tecnología”. (Rojas, L. 2017)

- Eficiencia institucional

Los cambios en las reglas de juego formales originaron un clima de incertidumbre frente a la financiación del plan de desarrollo. En respuesta a este panorama, la administración departamental se vio obligada a buscar recursos alternos para garantizar la prestación de servicios a la ciudadanía, así como la provisión y el mantenimiento de los bienes públicos:

Entonces, en ejercicio de sus funciones y considerando la limitación presupuestal que se tenía, la entidad comenzó a recrear escenarios de responsabilidad para utilizar las regalías de una manera eficiente, de ahí que durante este cuatrienio surgieran nuevas figuras de financiación, tales como la cooperación internacional y las alianzas público – privadas:

Se está acudiendo a otras figuras, como las APP, a los recursos de cooperación internacional [...] porque la idea es ser más creativos y lograr fuentes de financiación y alternativas que permitan cumplir las metas del plan. (Poveda, 2013, citado en Gutiérrez, 2014, p. 26)

Si bien aquí se puede destacar la voluntad política para la consecución de nuevos recursos, esta acción se ha visto condicionada al manejo indebido de los mismos¹⁹, razón por la cual, esta organización no logra administrar sus recursos de manera eficiente obstaculizando el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Las variables analizadas reflejan la poca disposición de la Gobernación para invertir en temas relacionados con ciencia, tecnología e investigación. Esta falta de acercamiento surge de procesos débiles en las entidades territoriales para desarrollar este tipo de capacidades, además dichas habilidades requieren de una visión de largo plazo que priorice la investigación como catalizadora del desarrollo, desafortunadamente, para la entidad siguen siendo ajenos estos compromisos.

Con una conducta similar, la Gobernación asumió la creciente responsabilidad de utilizar los recursos para la prestación de servicios. En este caso, y aunque su propósito era loable, la organización no logró administrar las regalías de manera razonable y transparente, dentro de un escenario restringido.

6.2.7. Aprendizaje

Esta dimensión recoge las experiencias adquiridas durante el cambio dado que la modificación del entorno genera nuevas conductas que pueden ser aprovechadas por los actores. En este sentido Engel et al (2007) afirma que una vez se haya superado el cambio con sus complejidades, es necesario desarrollar un sistema de aprendizaje con el propósito de mejorar las condiciones previas y fortalecer algunas prácticas de la organización.

En la Gobernación del Meta este proceso se vivió alrededor del año 2014 y 2015, debido a que solo hasta dicho periodo se fue superando el impacto coyuntural que dejó la modificación del régimen. A medida que pasaba el tiempo se fue estabilizando el ambiente de tal manera que se

¹⁹ Según los hallazgos expuestos por la Contraloría General de la República, varios exfuncionarios de la Gobernación del Meta se encuentran involucrados en numerosos casos de corrupción con relación al manejo indebido de recursos comprometidos en alianzas público – privadas (Ver <https://www.las2orillas.co/llanopetrol-mega-proyecto-fallido-puede-enterrar-alan-jara/>) y en proyectos financiados con regalías durante el cuatrienio 2012-2015 (Ver <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/regalias-en-el-meta-44161>).

abrió la posibilidad de generar algunos espacios para la reflexión y la adquisición de nuevos conocimientos. De acuerdo con la matriz, existen dos variables que visibilizan la capacidad de aprendizaje de una organización:

- Disciplina de los funcionarios para aprender y absorber nuevas ideas

Si bien esta unidad de análisis no es fácil de documentar, por medio de las entrevistas se lograron registrar las experiencias más cercanas a esta dimensión. En tal sentido, los funcionarios de la Gobernación -incluyendo el líder de su proceso- lograron apropiarse ágilmente la nueva reglamentación, y eso se vio reflejado en la aprobación de iniciativas ante el órgano colegiado, en la interlocución con el nivel nacional y en la estructuración de proyectos.

Esta premisa quedó registrada en las experiencias compartidas por las autoridades locales:

Hay una mayor interlocución, es que, si bien es cierto, antes la interlocución era para poner el sombrero y pedir, aquí es diferente (...) hay una buena conexión porque ya podemos dialogar con un poco más de conocimiento para unas obras que tienen un impacto más regional. (Poveda, 2017)

Esta opinión no solo demuestra la disposición de ambos niveles de gobierno para trabajar de manera conjunta, sino que destaca la sinergia como elemento constitutivo para contribuir al desarrollo territorial. En otras palabras, celebra el hecho de que una alteración en el entorno haya repercutido en mayores niveles de simbiosis institucional.

Además, reconociendo que la necesidad de desarrollar distintas destrezas para adaptarse al cambio, termino alentado la obtención de buenos resultados:

Nosotros en el Meta tenemos varios records: primer OCAD, primer proyecto, primeros diseños aprobados para ejecutar con dinero de regalías, primeros proyectos sociales aprobados, nosotros lo logramos y con mucho esfuerzo. (Jara, 2017)

- Estrategia educativa para mejorar la capacidad técnica de los funcionarios

Es posible identificar dos tipos de capacidades: las duras y las blandas, en este último grupo se destaca un elemento en particular y es la necesidad de desarrollar un sistema de aprendizaje

continuo para mejorar las prácticas de la organización cada vez que se ha superado la complejidad del cambio (Engel et al., 2007).

Es decir que los cambios deben servir para incentivar determinadas condiciones de manera que se blinden las principales debilidades de la organización, las cuales se hicieron evidentes durante la crisis. En este caso, se observó que la capacidad de los funcionarios para estructurar proyectos no era suficiente, en ese sentido se dirigieron los esfuerzos para superar esta dificultad y mejorar la habilidad de los actores para formular proyectos.

Aquí, se destaca la destreza que adquirieron los funcionarios para estructurar proyectos atendiendo a la MGA y a los criterios establecidos en el marco lógico, pues esta capacidad no solo sirvió para los proyectos de inversión con cargo al SGR, sino para viabilizar proyectos de inversión financiados con otros rubros dado que la estrategia se extendió al interior de la Dirección de Planeación Territorial, y a las demás dependencias de la Gobernación.

A pesar de este reconocimiento, cabe advertir que se dejaron de lado otros parámetros debido a que solo se prestó atención a la primera fase del ciclo de regalías que comprende la estructuración de proyectos, pero la segunda fase correspondiente a la ejecución de los mismos continúa siendo un obstáculo:

¿Dónde seguimos teniendo dificultades? En los procesos de ejecución, lo que yo llamo el pos OCAD porque se represa todo. (Jara, 2017)

El problema surge en doble vía, por un lado, la precariedad de sesiones del OCAD ha generado un represamiento en el área financiera y en el área jurídica de la Gobernación, teniendo en cuenta que se deben aprobar la mayor cantidad de proyectos en una sola sesión previendo el distanciamiento en el agendamiento de las mismas, lo anterior ha provocado una parálisis porque la Gobernación no tiene una disponibilidad suficiente de funcionarios para tramitar la gestión contractual. Y por otro, el gobierno nacional no identificó las capacidades de ejecución de recursos en las entidades territoriales, encontrando dificultades sobre la marcha:

Es que cuando se hace el SGR, el diagnóstico nunca se hizo sobre la capacidad de ejecución de los recursos porque en principio, como está establecido en las normas, eso ya debía venirse haciendo, solo que en la vida real no pasaba. (Rojas, L. 2017)

Las premisas anteriores evidencian que se generaron condiciones para incentivar buenas prácticas al interior de la organización logrando fortalecer los procesos de planeación en la entidad. No obstante, se presentaron dificultades en el ciclo de ejecución de proyectos y aun no se ha determinado una estrategia de aprendizaje que permita solventar este obstáculo.

6.2.8 Rendición de cuentas

Al abarcar esta dimensión, el espectro de definiciones se expande de manera que es necesario limitar el concepto a su noción más sencilla y general. Tal y como fue señalado en el marco teórico, la rendición de cuentas se configura como un elemento transversal que contribuye a crear organizaciones más fuertes por medio del seguimiento y control que un individuo o una colectividad hace sobre el desempeño de una institución (PNUD, 2010).

Esta etapa cierra el ciclo de adaptación en la medida que su función es realizar un análisis retrospectivo de las acciones que emprendieron las autoridades para normalizar la situación y comunicar los resultados a la ciudadanía. Incluso esta dimensión debe convertirse en un ejercicio permanente de los gobiernos para autorregularse, conferir legitimidad a sus decisiones y ajustar su comportamiento a los cambios generados por el entorno.

De acuerdo a estas apreciaciones fue posible establecer tres variables para determinar la presencia de una rendición de cuentas efectiva con relación a los resultados del SGR:

- Existencia de un canal de comunicación con la ciudadana sobre las inversiones con regalías (nivel nacional)

Los gobiernos deben informar a la ciudadanía sobre las decisiones que toman con respecto a los recursos de inversión. Como se mencionó previamente, el antiguo modelo de regalías no fue consecuente con dicha premisa dado que no existían canales de comunicación encargados de monitorear las inversiones pactadas por el gobierno departamental.

Este escenario cambio a partir del diseño institucional que propuso el Gobierno nacional, de ahí que el primer paso para avanzar en esta dimensión fuese la creación del SMSCE, y aunque

esta herramienta no puede catalogarse como una estrategia de acercamiento con la ciudadanía, si brinda insumos para recolectar información en tiempo real acerca de la ejecución de proyectos con cargo al SGR.

Particularmente, desde el DNP se han establecido distintos mecanismos para mantener informada a la comunidad:

Nosotros promovemos mucho los procesos de participación y control social, (...) por eso promovemos espacios en territorio sobre proyectos estratégicos, en donde hacemos foros, invitamos a los ejecutores, invitamos a la comunidad, invitamos al contratista para hacerle seguimiento bajo mecanismos de participación ciudadana promoviendo el control social de esas inversiones. (Rojas, L. 2017)

Se puede inferir que la rendición de cuentas es promovida por el Gobierno nacional, por esa razón, se está trabajando actualmente en un programa piloto que tiene como objetivo empoderar al ciudadano de modo que sea la colectividad la responsable de monitorear las obras y solicitar controles, es decir de exigir resultados sobre las inversiones en las entidades territoriales. El funcionario entrevistado profundiza un poco más en este nuevo mecanismo:

Básicamente consiste en brindar herramientas para generar capacidades en los líderes sociales, en los veedores sobre los mecanismos de participación ciudadana, enseñarles qué es el SGR, cómo funciona el SGR, y luego a través de una plataforma enlazada a mapa regalías y al sistema de información de proyectos conocen cuales proyectos se están realizando en el territorio. Cualquier ciudadano directamente pueda solicitar información sin intermediación, (...) incluso por una aplicación vía web puede hacer preguntas sobre el estado del proyecto, puede convocar reuniones, puede realizar visitas de obra. (Rojas, L. 2017)

Por el contrario, en el nivel departamental no se promueven este tipo de prácticas voluntariamente, en este caso, se evidenció como resultado del trabajo de campo que los funcionarios prefieren adherirse a las normas formales propuestas por la instancia nacional, un ejemplo de ello, son los informes semestrales que deben presentar las secretarías técnicas de los distintos OCAD, en los cuales relacionan el balance de dicha instancia.

- Existencia de un sistema estándar de monitoreo para el SGR

Además de los espacios de participación abiertos para la ciudadanía, el DNP creó una herramienta interactiva que permite visibilizar toda la información relacionada con las inversiones de las regalías:

Acá la información es visible: tenemos mapa regalías, las personas saben qué inversiones hay en su territorio. (Rojas, L. 2017)

Esta estrategia de monitoreo permite a los usuarios conocer de manera desagregada la trazabilidad de los proyectos, su ejecución, su distribución, su destinación, el porcentaje de recursos invertidos y demás información pertinente para que cualquier ciudadano ejerza una veeduría efectiva. Sin lugar a duda, este elemento se ha convertido en uno de los aciertos del sistema, pues uno de los objetivos de la reforma era disminuir los índices de corrupción, y si bien esto no se constituye como una garantía para no cometer actos en contra de la administración pública, si se constituye como un hecho determinante para avanzar en asuntos de transparencia.

- Calificación del SGR en los informes de la CGR

Las observaciones emitidas por los órganos de control coinciden con las apreciaciones recogidas en este documento en lo que corresponde a los primeros años de implementación del SGR. La falta de un régimen transicional opacó las bondades del sistema, generando varios tropiezos en la implementación del mismo:

Aun cuando la evaluación de la implementación de una ley a un año de su entrada en vigencia no permite una conclusión definitiva, sí es preciso realizar una profunda reflexión para redefinir, ajustar y corregir a tiempo los factores que han venido obstaculizando los propósitos establecidos en la ley. (CGR, 2013, p. 6)

La CDM señaló, que según el informe de la auditoría gubernamental con enfoque integral para la vigencia 2012, los recursos de regalías se concentraron en tres sectores: infraestructura vial, mejoramiento de la infraestructura educativa y agua potable. Esta priorización limitó la inversión en sectores del desarrollo social generando un decrecimiento del 18,08% con relación al gasto

social (Contraloría Departamental del Meta [CDM] 2013, p. 48). Además, elevó unas críticas al Gobierno nacional por la dilatación en la expedición de reglas formales, teniendo en cuenta que la tardanza imposibilitó un ejercicio eficiente de inversión en el departamento.

Ahora bien, dichas calificaciones han sido interpretadas en otro sentido por el Gobierno nacional:

Fíjate que es un tema muy político, el último informe grande que sacaron departamentalizado fue dos meses antes de las elecciones de alcaldes y gobernadores, y eso dice mucho, entonces era por departamentos, y decían estas son las peores obras, y metían y sacaban, y así hicieron política, eso no se ve muy técnico. (Rojas, L. 2017)

Si bien surgen distintas interpretaciones sobre las calificaciones del sistema por parte del organismo de control, también es cierto que hay datos empíricos y técnicos difíciles de contradecir, verbigracia, las cifras de inversión, el porcentaje de ejecución de proyectos, la destinación de los recursos, entre otros. Por lo anterior se considera, que independientemente de los resultados obtenidos, el ejercicio de vigilancia y control realizado por la CGR y la CDM es indispensable para poner límites en las actuaciones proferidas por las entidades, además, de ajustar sus prácticas en aras de propender por un mejor comportamiento institucional.

Esta etapa dependía de los dos niveles de gobierno, pero se observa una mayor participación del Gobierno nacional, contrario a la voluntad del nivel territorial para buscar mecanismos de rendición de cuentas que le permitieran a la comunidad conocer sobre las inversiones del SGR. Hasta el momento, la Gobernación del Meta se limita a cumplir con las exigencias de transparencia y publicidad contenidas en la Ley 1530 pero no existe la disposición suficiente de las autoridades locales para abrir espacios de participación ciudadana.

6.3. Conclusión

Con base en las consideraciones anteriores, se vislumbran una serie de hallazgos cercanos a la hipótesis formulada al inicio de la investigación, y señalada en la introducción de este trabajo, cambios que serán analizados y explicados con mayor atención en las reflexiones finales.

7. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Hasta aquí, es posible para el lector comprender cada una de las etapas analizadas en función de la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR, mediante la descripción y la presentación de hallazgos identificados durante la investigación. En esta sección se presentarán los resultados de una forma más estructurada para entender que son dimensiones que no pueden ser evaluadas bajo un filtro limitante del todo o nada, sino a través de grados, en otras palabras, el análisis precedente no deriva en la presunción de una mejor o peor capacidad de adaptación, sino que es necesaria una lectura integral a la luz del enfoque sistémico, y al conglomerado conceptual relacionado con la adaptabilidad, y expuesto en el marco teórico.

Ahora bien, es esencial reiterar que la adaptación no solo se construye a través de dimensiones y de reglas formales, sino que también es necesaria la presencia de entornos que sirvan como escenarios para desarrollar las capacidades de los actores. En consecuencia, se consideró que el uso conceptual de la capacidad de adaptación no era suficiente para explicar los hallazgos de la investigación, pues las organizaciones no se pueden evaluar de forma individual o aislada sino a través de una óptica integradora que reconozca el entorno como el ambiente en donde tienen asiento una serie de acciones, roles, procedimientos, recursos que interactúan de manera continua.

Con base en las consideraciones anteriores, se presentan las conclusiones del trabajo, así como algunas recomendaciones, reiterando que el documento tuvo como objetivo principal analizar la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR. Para encausar este propósito, se planteó la siguiente hipótesis al inicio de la investigación:

La capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR está condicionada a partir de distintas dimensiones: anticipación, sensibilidad (en algunos casos resistencia), estabilidad, aprendizaje e innovación. En cada una de estas etapas la entidad logró una adaptación en menor o mayor grado.

Esta aproximación inicial fue sometida a un proceso de investigación orientado por el enfoque sistémico y los postulados académicos sobre capacidad de adaptación. En ese orden de ideas, se reconoce que la hipótesis respondió acertadamente a la pregunta planteada en el documento. Sin embargo, se debe señalar que fue enriquecida por otros elementos que surgieron durante el proceso.

Con fundamento en las preguntas específicas que guiaron el trabajo y los hallazgos descritos en el capítulo anterior, se ha elaborado el siguiente cuadro para facilitar la lectura de las conclusiones:

UNIDAD DE ANÁLISIS	COMPONENTES	CONTENIDO DEL HALLAZGO	ANÁLISIS DEL HALLAZGO (A la luz del enfoque sistémico y del marco conceptual sobre capacidades)
Anticipación	Formulación de una estrategia de adaptación	El Gobierno departamental no formuló ninguna estrategia de adaptación para subsanar el impacto de la reforma	Uno de los atributos que permite a un sistema crear valor es el relacionado con la auto-organización (Morgan, 2006), es decir, la posibilidad que tiene una entidad para planificar por anticipado la realización de algún evento. En este caso, la Gobernación no estableció ninguna estrategia denotando su baja capacidad de percepción y cambio (Chiavenato, 2000) con respecto a los estímulos externos que estaban sucediendo alrededor de su entorno.

Sensibilidad al cambio	Grado de aceptación o resistencia al cambio del sistema	Resistencia generalizada de los funcionarios al SGR debido a las siguientes razones: disminución significativa de recursos para el departamento, incertidumbre frente a las nuevas disposiciones contenidas en la Ley 1530 y ausencia de un régimen de transición entre la Ley 141 de 1991 y el nuevo modelo.	Desde el enfoque sistémico, a juicio de Martínez (2005), las organizaciones deben estar preparadas para enfrentar la imprevisibilidad de los sistemas reconociendo la incertidumbre como elemento constante en las estructuras emergentes. La experiencia del departamento del Meta pone en evidencia que la entidad fue resistente frente al surgimiento de una nueva realidad en tanto se registraron actitudes negativas con relación a los siguientes eventos: <ul style="list-style-type: none"> • Disminución significativa de recursos para el departamento. • Incertidumbre frente a las nuevas disposiciones contenidas en la ley 1530 • Ausencia de un régimen de transición entre la Ley 141 de 1991 y el nuevo modelo. • Pérdida del control discrecional en la toma de decisiones con la inclusión de los OCAD.
Crisis	Elementos que surgen en el momento preciso del choque	La coyuntura fue el espacio propicio para el surgimiento e identificación de ciertos elementos: parálisis en la inversión durante el primer semestre del año 2012, ausencia de un blindaje normativo que orientará la implementación del SGR, debilidad en la formulación de proyectos y disponibilidad insuficiente de funcionarios en la Dirección de Planeación territorial y en la Secretaría Jurídica.	Con el cambio del sistema, se expusieron las debilidades de la Gobernación del Meta con relación a su capacidad administrativa y técnica, lo anterior demuestra que la crisis exteriorizó varias fallas que venían persistiendo durante un largo periodo tiempo en la organización y que no hubieran sido percibidas de haber permanecido en el mismo entorno. En otras palabras, y desde la perspectiva sistémica, estas dificultades no saldrían a la luz bajo estructuras resistentes, solo las interacciones con el ambiente, y en este caso, con la contingencia señalada, hicieron posible su identificación.

	Funcionario s externos que fueron contratados (OPS) para brindar capacitacion es sobre el SGR	Los recursos de fortalecimiento se destinaron de manera adecuada atendiendo a criterios físicos, humanos y tecnológicos, en ese sentido un porcentaje de estos ingresos fue utilizado para contratar personal que guiara la puesta en marcha del SGR en la Gobernación del Meta	El cambio en las reglas de juego promovió una nueva realidad, obligando a las autoridades departamentales a dirigir sus esfuerzos para normalizar el ambiente y propender por el cumplimiento efectivo de sus funciones. En este caso, los hallazgos encontrados en cada unidad de análisis evidencian que la Gobernación del Meta logró mantener el equilibrio institucional a través de distintas herramientas, específicamente, fortaleciendo las capacidades técnicas de sus funcionarios en aras de preservar la curva de aprendizaje y destinando los recursos de fortalecimiento de manera adecuada atendiendo a criterios físicos, humanos y tecnológicos. Lo
	Grado de interferenci a política en los procesos técnicos u operativos relacionado s con el SGR	Los procesos técnicos se blindaron de algunas interferencias políticas con la inclusión de los OCAD al permitir que las decisiones de inversión sean concertadas entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, esta instancia tiene un alcance limitado, en la medida que el proceso contractual no hace parte de sus funciones, y los entrevistados coincidieron en afirmar que ahí reside el punto frágil en asuntos de transparencia.	
	Claridad en los roles dentro de la configuraci ón del SGR en el departament o	Se observó claridad en los roles ejercidos por cada uno de los actores al interior del Sistema, destacando la inclusión de los órganos colegiados, al considerarlos una herramienta de coordinación horizontal entre los tres niveles de gobierno.	

Estabilidad	Cambios en la estructura organizacional de la Gobernación del Meta para atender las demandas frente al SGR	En la secretaría de hacienda se crearon dos nuevos módulos para atender los temas relacionados con el presupuesto de regalías, y en tesorería se estableció un módulo de cuentas para manejar la dispersión de recursos única y exclusivamente para el sistema. No obstante, en la Dirección de planeación territorial no se realizó ningún cambio a pesar del volumen de trabajo en función de las nuevas disposiciones de la Ley 1530 de 2012. Lo anterior, requiere de una gran voluntad política, pero este hallazgo guarda justificación en los tramites que se requieren para realizar algún tipo de reestructuración en la planta de la Gobernación, y a los límites de gastos que se establecen en la Ley 1617 del año 2000	anterior pone de manifiesto, a la luz del enfoque sistémico, que la entidad logró estabilizar el entorno a través de acciones sencillas, utilizando los recursos disponibles de manera estratégica. No obstante, el grado de estabilidad fue permeado por la disponibilidad insuficiente de infraestructura demostrando que las organizaciones deben estar preparadas estructuralmente para atender cualquier tipo de contingencia.
	Capacitaciones sobre el nuevo SGR	La ausencia de un régimen de transición obligó al Gobierno nacional a expedir una serie de conceptos, circulares y acuerdos que ayudaron a los funcionarios de la Gobernación del Meta que además de las capacitaciones, se utilizaron otros mecanismos para	

		orientar a los funcionarios.	
Adaptación	Funcionarios que comprenden plenamente los procesos del nuevo SGR	Durante la implementación se realizaron capacitaciones acerca del funcionamiento del nuevo sistema. Aquí se destaca la capacidad técnica de los funcionarios de la Gobernación para absorber la reglamentación de manera ágil y se reconoce la capacidad estratégica del gobernador, quien evitó rotar el personal para mantener una curva de aprendizaje. Sin embargo, la capacidad que se logró generar dentro de la organización se ha visto opacada por la vinculación laboral de los funcionarios dado que prestan servicios misionales mediante contratos temporales.	
	Número de proyectos radicados ante la secretaría técnica del OCAD departamental al (discriminado 2012-2015) vs número de proyectos aprobados en el OCAD	La adaptación de los funcionarios al sistema se hizo evidente tras el fortalecimiento de las capacidades para estructurar proyectos de inversión de acuerdo a los criterios señalados en la MGA, de ahí que la relación entre los proyectos presentados y los proyectos aprobados mejorara progresivamente.	Se reconoce la labor de la Gobernación del Meta para adaptarse a los nuevos contenidos de manera ágil mediante la permanencia de funcionarios en cargos relacionados con el SGR, la apropiación efectiva de la nueva reglamentación e incluso, la disposición de las autoridades para

	departament al (discrimina do 2012- 2015)		recuperarse tras la crisis institucional. En este conjunto de elementos sobresale la actitud resiliente de los funcionarios para afrontar el cambio a pesar de la resistencia que han asumido a lo largo del proceso, esto indica que de la interacción de los actores con el entorno depende gran parte del funcionamiento de un sistema, recordando que estos funcionan sobre la base de innumerables interacciones y diversas circunstancias manteniendo su equilibrio, es decir, que de la adaptación depende su subsistencia, y en este caso, la organización logra incluir estrategias de adaptación para garantizar su permanencia institucional.
	Cambios tecnológicos tales como adquisición de tecnología, hardware, software, o equipos especializados para mejorar el cumplimiento de las funciones relacionadas con el SGR	La Gobernación utilizó parte de los recursos de fortalecimiento para invertir en infraestructura tecnológica -compra de computadores, fotocopidora multifuncional, grabadora y otros implementos- lo que le permitió hacer frente a las exigencias requeridas por el sistema.	
	Procesos creativos	La Gobernación del Meta se destacó por apropiarse de forma ágil la nueva reglamentación, para ello utilizó distintas estrategias dirigidas a hacer más expeditos los procesos. Específicamente, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y la creatividad de los actores frente a la ausencia de reglas formales, fueron el híbrido ideal para poner en marcha el SGR.	

Renovación/ innovación	Avances en la formulación de una nueva visión territorial	<p>En el plan de desarrollo del Meta 2012-2015 y en el documento Meta 2032, se hace referencia a una visión territorial que promueve el posicionamiento del Meta como potencia regional a través de la construcción de infraestructura vial y modelos productivos alternos. Pues bien, en la práctica se observa que un porcentaje significativo de regalías ha sido destinado para la construcción y el mejoramiento de vías, pero la visión planteada en los documentos se aleja de la realidad en la medida que la disminución de recursos no alentó alternativas de financiación que le permitieran al departamento consolidar sus estructuras económicas.</p> <p>La Gobernación del Meta no logró abarcar esta dimensión en su totalidad, pues a pesar de la creatividad que demostraron los funcionarios en la fase de estructuración de proyectos, el</p>
---------------------------	---	--

<p>Nivel de inversión en ciencia, tecnología e innovación</p>	<p>Las autoridades señalan que existe un distanciamiento con el FCTI al no comprender los lineamientos generales del mismo, además advierten que por un asunto de competencias ninguna secretaría se encarga de estos asuntos. Lo anterior refleja, por un lado, la poca disposición de la entidad para priorizar dentro de sus inversiones temas relacionados con ciencia, tecnología e investigación, y por otro, el desarrollo incipiente de este tipo de capacidades en el nivel territorial.</p>	<p>choque institucional no generó nuevas prácticas para renovar los procesos al interior de la entidad, al igual que no asumió con responsabilidad los asuntos relacionados con ciencia, tecnología e innovación. De ahí que su capacidad de renovarse haya sido limitada en tanto no se desarrollaron las capacidades necesarias para utilizar la contingencia como catalizadora del cambio.</p>
<p>Eficiencia institucional</p>	<p>La limitación de recursos logró que la entidad buscara nuevas alternativas de financiación para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, la Gobernación del Meta no administró de manera razonable y transparente sus recursos perdiendo legitimidad en todas sus actuaciones.</p>	<p>Según el PNUD, uno de los elementos para construir capacidad, reside en la eficiencia con la que una organización administra sus recursos, de tal manera que pueda identificar los obstáculos e implementar respuestas programáticas para enfocar y redirigir los mismos. En este caso, la Gobernación del Meta no logra desarrollar esta característica, al dejar que los actores que participan en la consecución de recursos asuman posiciones erróneas dentro del sistema, en contravía de su deber ser.</p>

Aprendizaje	Disciplina de los funcionarios para aprender y absorber nuevas ideas	Los funcionarios de la Gobernación del Meta lograron apropiarse ágilmente la nueva reglamentación, y eso se vio reflejado en la estructuración de proyectos y en la aprobación de iniciativas ante el OCAD. Lo anterior produjo una mayor interlocución entre el nivel departamental y el nivel nacional para trabajar de manera conjunta, de ahí que sea imperativo destacar la sinergia como elemento constitutivo para contribuir al desarrollo territorial	En la Gobernación se generaron condiciones que incentivaron buenas prácticas al interior de la organización logrando fortalecer los procesos de planeación en la entidad. Sin embargo, no se determinó una estrategia de aprendizaje que permitiera anticipar y prever necesidades futuras con base en la experiencia de la reforma. Para Morgan (2006) una de las características de las organizaciones reside en su capacidad de implementar procesos de aprendizaje continuo, en caso de que el entorno en el cual subsista el sistema se modifique, particularmente, la entidad no implementó esta dimensión a cabalidad, lo que significa que la Gobernación podría volver a tropezar con los mismos obstáculos cuando se enfrente a un cambio institucional debido a que no utilizó lo aprendido como herramienta de retroalimentación.
	Estrategia educativa para mejorar la capacidad de los funcionarios en formulación de proyectos	La modificación del régimen de regalías sirvió para incentivar determinadas condiciones logrando fortalecer los procesos de planeación en la entidad. No obstante, se presentan dificultades en el ciclo de ejecución de proyectos y aun no se ha determinado una estrategia de aprendizaje que permita solventar este obstáculo.	

Rendición de cuentas	Existencia de un canal de comunicación con la ciudadanía sobre las inversiones con regalías (nivel nacional)	La creación del SMSCE, los foros en territorio, el programa piloto de control social y demás mecanismos promovidos por el DNP demuestran la disposición del Gobierno nacional para mantener informada a la ciudadanía acerca de las inversiones con cargo al SGR. Por el contrario, en el nivel departamental no se promueven este tipo de prácticas, en este caso, se evidenció que los funcionarios prefieren adherirse a las normas formales propuestas por la instancia nacional.	Para que un sistema logre adaptarse al entorno es necesario que se autorregule en función de sus resultados, el caso aquí descrito, evidencia que la Gobernación del Meta se limita a cumplir con las exigencias de transparencia y publicidad contenidas en la Ley 1530 pero no existe la disposición suficiente de las autoridades locales para abrir espacios de participación ciudadana, por ello, la intensidad de esta dimensión no es tan alta en la medida que existen diversas herramientas de control y monitoreo proporcionadas
	Existencia de un sistema estándar de monitoreo para el SGR	Se creó la herramienta interactiva Mapa Regalías en la cual se reporta la información de las treinta y dos entidades territoriales con relación a los proyectos financiados con cargo al SGR en tiempo real. Este elemento se ha convertido en uno de los aciertos del sistema, pues uno de los objetivos de la reforma era disminuir los índices de corrupción, y si bien esto no se constituye como una garantía para no cometer actos en contra de la administración pública, si se constituye como un hecho determinante para avanzar en asuntos de transparencia.	

	Calificación del SGR en los informes de la CGR	Si bien es cierto que el Gobierno nacional como el departamental tienen distintas interpretaciones sobre las calificaciones del sistema por parte de los organismos de control fiscal, también es cierto que hay datos empíricos y técnicos difíciles de contradecir en los informes presentados, verbigracia, las desalentadoras cifras de inversión, el bajo porcentaje de ejecución de proyectos, la destinación sectorizada de los recursos, entre otros. Por lo anterior se considera, que independientemente de los resultados obtenidos, el ejercicio de vigilancia y control realizado por la CGR y la CDM es indispensable para poner límites en las actuaciones proferidas por las entidades, además, de ajustar sus prácticas en aras de propender por un mejor comportamiento institucional.	por el nuevo entorno pero no existe voluntad de la entidad para crear espacios que acerquen a la ciudadanía con el gobierno departamental.
--	--	--	--

Los hallazgos demostraron, que bien se pueden combinar los postulados del pensamiento sistémico con el desarrollo de capacidades en función de la adaptación de una organización. En este caso, el balance revela, que al presentarse una contingencia en la estructura funcional de la Gobernación del Meta, esta entidad debió poner en marcha distintas habilidades para adaptarse a un contexto que estaba cargado de desafíos. Es oportuno aclarar, que de la totalidad de las dimensiones analizadas durante el proceso, algunas se presentaron con mayor o menor intensidad, verbigracia, las etapas de anticipación, sensibilidad al cambio y aprendizaje se manifestaron de

manera moderada en la Gobernación del Meta, mientras que las demás etapas, en su mayoría, fueron desplegadas de manera virtuosa durante el cambio.

A partir de los elementos expuestos, se concluye que la hipótesis que mejor responde a la pregunta: ¿Cuál fue la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR? Es la siguiente:

La capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al nuevo SGR estuvo condicionada a partir de distintas dimensiones: anticipación, sensibilidad (en algunos casos resistencia), crisis, estabilidad, adaptación, innovación, aprendizaje y rendición de cuentas. Las anteriores, deben ser consideradas como variables continuas que se analizan en función de sus grados de concreción, de ahí que puedan presentarse con intensidades distintas.

Para el caso de la Gobernación del Meta, se observaron deficiencias en la formulación de una estrategia de anticipación, en la actitud resistente de los funcionarios hacia el cambio institucional, en la capacidad para diseñar prácticas creativas, en la efectividad institucional y en la creación de espacios destinados para la rendición de cuentas. En las etapas de estabilidad y aprendizaje, se percibieron avances con relación a los esfuerzos mancomunados para estructurar proyectos y fortalecer los procesos de planeación al interior de la entidad, sin embargo, la disponibilidad insuficiente de infraestructura y la ausencia de un sistema de aprendizaje continuo han obstaculizado la generación de una capacidad instalada en la organización. Por el contrario, es imperativo resaltar la dimensión de adaptación en la medida que la entidad logró incluir estrategias para garantizar su permanencia institucional mediante actitudes y prácticas resilientes de los funcionarios.

Es así, como esta hipótesis recoge los hallazgos planteados a lo largo de la investigación - y abreviados en el cuadro- estableciendo las acciones puntuales que desarrollaron cada uno de los actores para facilitar o entorpecer el proceso. Aquí, se destaca como elemento principal la subsistencia de la organización a pesar de las condiciones financieras –impuestas por el entorno- que tuvieron que atravesar, y que si bien no fueron superadas en su totalidad, si marcaron un precedente al desarrollar habilidades específicas en atención a criterios físicos, humanos y tecnológicos que le permitieron a la entidad, mantener el equilibrio.

No obstante, las condiciones del nuevo escenario causaron una serie de distorsiones en el desarrollo territorial del departamento, en tanto los actores no emprendieron las acciones necesarias para dominar la transición y la puesta en marcha del nuevo sistema, de ahí que las restricciones presupuestales y administrativas tuvieran un impacto directo en las unidades de análisis expuestas.

Como bien se ha descrito, el desarrollo de cada variable pone en evidencia que el objeto de análisis estuvo condicionado a las dimensiones señaladas, y así como se vio limitado en algunas, también logró materializar con mayor énfasis otras. Sin embargo, y atendiendo al marco teórico propuesto, la lectura de esta hipótesis no debe limitarse a la gestión de una sola institución, en la medida que se demostró que la capacidad de adaptación no fue suficiente, no solo por el papel que jugó la Gobernación, sino también por las acciones e inacciones de los distintos actores en el nivel nacional, pues la ausencia de reglas claras no facilitó el proceso de adaptación, y esto terminó afectando las variables analizadas, y el sistema en su totalidad. Lo anterior, asumiendo que para lograr una adaptación apropiada se deben promover las ocho etapas con la mayor intensidad posible.

Cerrando este capítulo, y en aras de abrir la discusión para futuras investigaciones acerca de la capacidad de adaptación en entornos institucionales, se sugiere avanzar en la construcción de indicadores que permitan medir con mayor precisión dicha capacidad en el sector público, en tanto no exista este consolidado, no será posible avanzar en el cumplimiento eficiente de los procesos al interior de las organizaciones en razón a que no se puede mejorar lo que no se puede medir. De ahí que este ejercicio sirva como insumo en materia conceptual para el desarrollo de capacidades de adaptación en las entidades públicas.

Ahora bien, el corpus de indicadores es necesario para determinar el nivel de adaptación de una entidad territorial a una política pública, pero no es suficiente para cultivar una capacidad local, de ahí que sea necesaria la revisión del modelo de descentralización en Colombia, pues las debilidades de adaptación expuestas a lo largo de este documento, son el reflejo de una arquitectura institucional que prioriza la transferencia de recursos financieros por encima de la creación de

capacidades. De llegar a continuar con este modelo, las entidades territoriales seguirán asumiendo competencias sin un sistema de aprendizaje, en el marco de un modelo que se limita a la transferencia de funciones y recursos.

Bajo esta premisa, y sin el interés de desmontar el modelo de descentralización en Colombia, se recomienda crear un conjunto de procedimientos dirigidos a fomentar el desarrollo de capacidades para que un departamento o municipio tenga la facultad de planificar y construir a partir de distintos escenarios permitiendo la adaptación a medida que las circunstancias cambian. Solo así, será posible ir avanzando en la generación de capacidades territoriales.

Para concluir, se espera que los resultados de este documento puedan ser considerados como un punto de partida para nuevos proyectos, en virtud que los gobiernos subnacionales deben priorizar en sus agendas el desarrollo de capacidades, especialmente, el fortalecimiento de la adaptación como un mecanismo virtuoso para enfrentar los cambios. Así mismo, las observaciones que aquí se propusieron serán de utilidad para los actores que intervienen en la formulación de políticas con la intención de abrir el debate en torno a la necesidad de diseñar normas con base en las prioridades de desarrollo y las capacidades de cada departamento, asumiendo así, su heterogeneidad.

Finalmente, se espera que la exposición de este caso pueda ayudar a revisar las dinámicas presentes en la Gobernación del Meta, y aspiro a que sus resultados sirvan para dar luces a otros territorios que están sujetos al mismo marco regulatorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Publicaciones periódicas académicas

- Alaerts, G., & Kasperma, J. (2009). Progress and challenges in knowledge and capacity development. In M. Blokland, G. Alaerts, & J. Kasperma (Eds.), *Capacity development for improved water management*. London, UK: Taylor and Francis. doi: 10.1201/b10532-3
- Arnold, M. (1988) Teorías de sistemas nuevos paradigmas: Enfoque de Niklas Luhmann. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO (56) 2-56. Recuperado de <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1988/000134.pdf>
- Arnold, M., & Osorio., F. (1998). Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas. *Revista de epistemología de ciencias sociales*, (3), 40-49. Recuperado de: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frprinci.htm>
- Benítez, N.Y. (2013) Caracterización del nuevo Sistema General de regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/11959/1/8941162.2013.pdf>
- Bernazza, C., Comotto, S. & Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas* (4), 17-36. Recuperado de: http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1433485072_dossier-1.pdf
- Bonet, J y Urrego, J. (2014) El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Documentos de trabajo sobre economía regional* (198). Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_198.pdf
- Bonet, J., Guzmán, K., Urrego, J. y Villa, J. (2014) Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta. *Documentos de trabajo sobre economía regional* (203). Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_203.pdf
- Cabrera, C.A. (2012). Naturaleza jurídica de las regalías y reforma al “el sistema general de regalías”. Recuperado de: <http://www.presupuestospublicos.com.co/admin/pdf/regaliasnuevo.pdf>
- Castillo, E.Y. (2013) Análisis de la reforma institucional de la política pública de regalías en Colombia. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/view/year/2013.html#sthash.0yDKNicW.dpuf>

- Chávez, O. & Rayas, I. (2006). Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso, en Portal de desarrollo. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000115&pid=S0120-4645201200010000200006&lng=pt
- Christie, M., Arana, H., Callanta, R., Ayele, Z., Belissa, M., Verduijn, S., Oosterhuis, C., Hil, E. & Rijneveld, W. (2012). Guidelines for organizational reflection. Developed with PSO funds for action research.
- Engel, P., Keijzer, N. & Land, T. (2007) A balanced approach to monitoring and evaluating capacity and performance. (Discussion Paper 58E). Maastricht: ECDPM. Retrieved from: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-58E-Balanced-Approach-Monitoring-and-Evaluating-Capacity-Performance.pdf>
- Frías, J.A. & Veliz, J.A. (2013). La adaptabilidad a los cambios imprevistos del entorno y la creación de capacidades para el autocontrol en la empresa. *Técnica Administrativa*, 12(1), Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=5747058>
- González, L J; (2003). La presencia de Talcott Parsons en el trabajo teórico de Niklas Luhmann. *Reflexión Política*, 5(10), 48-57. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11051004>
- Gutiérrez, M.A. (2014). Incidencia del Nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de planificación del Departamento del Meta (2012). Tesis de Pregrado. Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5110/1121895774-2014.pdf.pdf?sequence=4>
- Heather, B. & Morgan, P. (2008). Capacity Change and Performance, Insights and Implications for Development Cooperation. Policy Management Brief, European centre for development policy management (21) Retrieved from: <http://ecdpm.org/publications/capacity-change-performance-insights-implications-development-cooperation/>
- Hintze, J. (2007) Guía para la evaluación de la capacidad institucional. Buenos Aires: Tecnología para la Organización Pública TOP. Recuperado de: www.top.org.ar/publicac.htm
- ILPES. (2009). Planificación prospectiva: construyendo “los futuros”. Documentos de la CEPAL. Montevideo. Recuperado de: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/prospectiva_uruguay_lmm.pdf
- Isaza, C.E.; Herrera, P.; Lozano, J.C.; Méndez, K. & Balanzo, A. (2015) Capacity: A Literature Review and a Research Agenda. Retrieved from: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2824486

- Land, T.; Hauck, V. & Baser, H. (2009). Capacity Change and Performance Capacity development: between planned interventions and emergent processes. Policy Management Brief (22), European centre for development policy management. Retrieved from: <http://ecdpm.org/publications/capacity-development-planned-interventions-emergent-processes/>
- Leidel, M.; Nieman, S. & Hageman, N. (2011) Capacity development as a key factor for integrated water resources management (IWRM): improving water management in a western bug river basin, Ukraine. *Environmental earth sciences*, 65(5), 1415-1426. doi:10.1007/s12665-011-1223-5
- Maldonado, A., Moreno, C. (1995). Transferencias y esfuerzo fiscal municipal. *Nómada* (3) Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105118914004>
- Martínez, J. (2005). Administración y Organizaciones. Su desarrollo evolutivo y las propuestas para el nuevo siglo. *Semestre Económico*, 8, (16), 67-97. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/1650/165013663004.pdf>
- Mayorga, F. & Córdova, E. (2007) Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working paper IP8. Instituto de Investigación y debate sobre la gobernanza IRG. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>
- Mendoza, L; Novelo, R; Mendoza, A; Flores, M; (2009). Adaptación al cambio: diferencias entre militantes y no militantes de una organización política. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, XIX (1) 91-111. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65415751005>
- Mizrahi, Y. (2004). Capacity enhancement indicators. Review of the Literature. World Bank Institute, Washington DC. Retrieved from: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37232Mizrahi.pdf>
- Morales, M.; Benítez, M.; & Agustín, D. (2013). Habilidades para la vida (cognitivas y sociales) en adolescentes de una zona rural. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 15(3), 98-113. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/vol15no3/contenido-moralesetal.html>
- Morgan, P. (2006). The concept of capacity: European Centre for Development Policy Management. Retrieved from: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2006-The-Concept-of-Capacity.pdf>
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

- Penning J.P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2 (1), 123-149. Recuperado de http://www.fuac.edu.co/download/revista_economica/volumen_1n1/6-evaluacion.pdf
- Petrella, C. (2007). Aportes del enfoque sistémico a la comprensión de la realidad. (Tesis doctoral. Universidad de Salamanca). Recuperado de: <https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Teoriadesistemasaplicadoaorganizaciones.pdf>
- Pérez, D. (2014). La incidencia del sistema general de regalías en la estructura organizativa de las entidades participantes. Tesis de Maestría. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://unimilitar-dspace.metabiblioteca.org/bitstream/10654/11515/1/3401329%20TESIS%20GRADO%20MAESTRIA%20GESTION%20ORGANIZACIONES.pdf>
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Serie de documentos de trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Rojas, Á. (2015). Reforma al régimen de regalías y desarrollo regional: la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes. Recuperado de: https://cider.uniandes.edu.co/Documents/Trabajos%20de%20grado/Reforma_regimen_regalias33.pdf
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es
- Rosas, A. & Gil, V. (2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública REMAP*, 2(2) p.p. 113-138. Recuperado de <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/58>
- Sánchez, P.A. (2014) Estructura de los ingresos territoriales en Colombia. En: *Criterio Jurídico Garantista*, 6 (11), 160-175. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia. Recuperado de: <http://docplayer.es/33719668-Estructura-de-los-ingresos-territoriales-en-colombia.html>
- Swanson, D.; Barg, S.; Tyler, B.; Venema, H.; Tomar, S.; Bhadwal, S.; Nair, S.; Roy, D. & Drexhage, J. (2010). Seven tools for creating adaptive policies. *Technological Forecasting & Social Change* 77 (6), 924–939. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2010.04.005>

- Tamayo, L.J. (2012). Distribución regional de las regalías directas en Colombia y sus efectos sobre el desarrollo socioeconómico entre regiones receptoras y no receptoras de regalías. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/9014/1/TamayoAmadorLauraJuliana2012.pdf>
- Tobelem, A. (1992). Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Recuperado de: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Tobelem.pdf
- UNDP. (2008) Capacity Development. Practice Note. New York: UNDP.
- UNDP. (2010). Measuring Capacity. Practice Note. New York: UNDP. Retrieved from: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/undp-paper-on-measuring-capacity.html>
- Watson, D. (2006). Monitoring and evaluation of capacity and capacity development. (Discussion Paper 558B). Maastricht: ECDPM. Retrieved from: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-58B-Monitoring-and-Evaluation-of-Capacity-and-Capacity-Development.pdf>
- Zapata J.L.; Chaparro J.C. (2003). Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios de menos de 30.000 habitantes. Consultoría para la Misión del ingreso Público. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11445/1491>
- Zimmermann, A. (2000). Gestión del cambio organizacional: caminos y herramientas: Abya-Yala. Recuperado de: <https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11721/Gesti%C3%B3n+del+cambio+organizacional.pdf?sequence=1>

Publicaciones periódicas no académicas

- Barberena, V., Gutiérrez, F., Garay, L.J., Ospina., J.M. (2010). 25 años de descentralización en Colombia. (s.n.): Konrad Adenaur Stiftung. Recuperado de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_19274-1522-4-30.pdf?100426210402
- Robledo, J. (2011, 25 de marzo). Los colombianos que defienden sus regalías tienen toda la razón. En: *Prensa del Honorable Senado de la República*. Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11991-los-colombianos-que-defienden-sus-regalias-tienen-toda-la-razon>

Otros documentos

- Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2004-2011). “Histórico de Regalías: Régimen de Transición Giros 2004 – 2011”. Disponible en la página web <http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Regalias/Estadisticas/Paginas/Regalias-antes-del-SGR.aspx>

- Asamblea Departamental del Meta. (2012). “Ordenanza 776 de 2012. Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del departamento del Meta para el periodo 2012-2015 -juntos construyendo sueños y realidades-”. Meta. Recuperado de: <http://www.meta.gov.co/es/plan-de-desarrollo/>
- Auditoría General de la República. (2012). Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: Auditoría General de la República. Recuperado de: https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Gu%C3%ADas%20Metodol%C3%B3gicas/2013140-G001-Presupuesto_Publico.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (2012). “Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. Diario oficial 48433. Bogotá.
- Congreso de la República. (05 de mayo de 2012). Intervención de la Senadora Maritza Martínez. [Archivo de Video] Recuperado de: <http://www.youtube.com/watch?v=BuQFS2xy9MM>
- Congreso de la República de Colombia. (2002). “Ley 756 de 2002. Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”. Diario oficial 44878. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). “Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. Diario Oficial 41450. Bogotá.
- Contraloría Departamental del Meta. (2013). Informe definitivo: Auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial vigencia 2012. Meta: Contraloría departamental del Meta. Recuperado de: <http://www.contraloriameta.gov.co/site/index.php?id=223>
- Contraloría General de la República. (2013). Sistema General de Regalías. Un año después. Bogotá. Recuperado de: www.contraloria.gov.co/documents/155638087/176618096/informe+SGR+un+a%C3%B1o+despues+web.pdf/f01f95d6-510a-4ab5-a6e0-4cb51a56cb08
- Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991). Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Departamento Nacional de Planeación y Gobernación del Meta. (2011). Visión Meta 2032: Territorio integrado e innovador. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Bogotá: Departamento Nacional de

- Planeación. Recuperado de:
https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/CARTILLA%20INSTRUMENTOS.pdf
- Gobernación del Meta. (2013). Informe de Gestión 2012. Recuperado de:
<http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/INFORME%20DE%20GESTION%20DEPARTAMENTAL%202012.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público & Ministerio de Minas y Energía. (2010). “Proyecto de acto legislativo 123/2010 Cámara y 13/ 2010 Senado. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. En Gaceta Oficial 577. Recuperado de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3
- Núñez, J., Castro, F. y Rincón, N. (2014). Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías. Working Paper. Fedesarrollo (septiembre de 2014). Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/1706>
- República de Colombia. (2004). Decreto N°195 de 2004. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación”. Diario oficial 45445. República de Colombia, Bogotá 2004.
- Sistema General de Regalías. OCAD Departamento del Meta. (2012). Acta sesión de instalación. Bogotá. Recuperado de: <http://www.meta.gov.co/web/content/secretar%C3%AD-t%C3%A9cnica-ocad-meta>
- Sistema General de Regalías. (s.f.) Actas 2012-2015 OCAD departamento del Meta. Recuperado de: <http://www.meta.gov.co/web/content/secretar%C3%AD-t%C3%A9cnica-ocad-meta>
- Smart, M., Zapata, J.L., Chaparro, J.C. (2004) Transferencias intergubernamentales y finanzas municipales en Colombia. Consultoría para la Misión del ingreso Público- Fedesarrollo, Coyuntura Económica, 35 (1), 106-128. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11445/937>

Entrevistas

- Jara, A.E. (2017, 8 de Mayo). Ex Gobernador del departamento del Meta-periodo 2012-2015.
- Poveda C.E. (2017, 30 de Mayo). Secretaria de Planeación y Desarrollo territorial del Departamento del Meta.
- Rojas, L. (2017, 17 de Mayo). Asesor en la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación.

ANEXOS

Anexo 1. Principales fuentes de financiación del Plan de Desarrollo “*Juntos Construyendo Sueños y Realidades 2012-2015*”.

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACIÓN 2012-2015 (Cifras en millones)							
N°	FUENTE DE FINANCIACIÓN	2012	2013	2014	2015	TOTAL	%
1	Sistema General de Regalías	653.044	465.843	411.733	269.220	1.799.840	40
2	Sistema General de Participaciones Educación	155.513	147.720	152.151	156.716	612.100	14
3	Recursos APP	12.001	270.000	191.543	0	473.544	10,4
4	Regalías directas	301.781	0	0	0	301.781	6,7
5	Credito	25.000	125.000	50.000	0	200.000	4,4
6	Ingresos Corrientes de Libre Destinación	49.125	50.155	52.812	38.605	190.697	4,2
7	Fondo de Compensación regional	19.690	29.016	38.460	47.520	134.686	3
8	Sistema General de Participaciones Salud	29.698	30.148	31.054	31.987	122.885	2,7
	Total	1.245.852	1.117.882	927.753	544.048	3.835.533	85

Fuente: Informe de Auditoria de la Contraloría General de la República (2013)